

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
CONTROLE PARLEMENTAIRE
DE LA
POLITIQUE ÉTRANGÈRE
EN ANGLETERRE, EN FRANCE ET
AUX ÉTATS-UNIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 6 Décembre 1920, à 3 heures

PAR

S. R. CHOW

Président : M. LARNAUDE

Suffragants { MM. BASDEVANT
ROLLAND } *agregés*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^{ie}

49, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 40

—
1920

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

DE LA

POLITIQUE ÉTRANGÈRE
EN ANGLETERRE, EN FRANCE ET
AUX ÉTATS-UNIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 6 Décembre 1920, à 3 heures

PAR

S. R. CHOW



Président : M. LARNAUDE

Suffragants { MM. BASDEVANT
ROLLAND } *agrégés*

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 40

1920

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

DE LA

POLITIQUE ÉTRANGÈRE

EN ANGLETERRE, EN FRANCE ET AUX ÉTATS-UNIS

INTRODUCTION

Le contrôle parlementaire de la politique étrangère est devenu plus que jamais un problème de première importance pour les démocraties. Le monde a assez souffert des misères de la Guerre pour que chacun arrive à s'intéresser aux affaires extérieures de son propre pays. Partout le peuple commence à s'inquiéter des conséquences dangereuses de la diplomatie secrète et se demande s'il ne serait pas plus sage et plus prudent de limiter le pouvoir du gouvernement en ce qui regarde la politique étrangère. Représentant la nation, le Parlement est considéré comme détenant à cet égard un légitime pouvoir de contrôle sur le gouvernement. Cependant, ce n'est pas une question aussi

simple qu'on serait tenté de se l'imaginer. La question se pose différemment selon les pays dont il s'agit. On n'aurait pas la même façon de chercher une solution à ce problème dans les pays qui diffèrent quant à leur situation internationale ou leur régime politique. Donc, il est absolument nécessaire d'avoir une notion claire de la portée de ce problème avant d'entrer au cœur de la discussion.

En parlant d'un contrôle parlementaire de la politique étrangère, on ne veut certainement pas dire qu'une institution nouvelle doive être créée. Au contraire, le partisan le plus ardent de ce contrôle reconnaît le fait qu'un pareil contrôle est une institution déjà existante et que la politique étrangère est plus ou moins soumise au contrôle du Parlement dans presque tous les pays démocratiques. Ce qui est envisagé, dans ce cas, c'est la possibilité d'étendre et de rendre plus effectif le contrôle parlementaire qui déjà existe, mais qui est regardé comme insuffisant en ce qui concerne la limitation des pouvoirs du gouvernement, lorsqu'il s'agit d'engager la nation. Une série de questions s'impose donc à notre attention : Quels sont les droits du Parlement des divers pays démocratiques quant au contrôle du gouvernement en matière de politique étrangère ? En quel sens le pouvoir du Parlement n'est-il pas suffisant ? Comment le Parlement exerce-t-il son pouvoir de contrôle ?

Jusqu'à quel point ce contrôle est-il effectif? Y a-t-il lieu d'apporter une amélioration en ce qui concerne l'étendue ou les méthodes de contrôle? Quelles sont les meilleures mesures de réforme qu'il soit possible de prendre à cet égard? Tous ces points doivent être éclaircis avant de pouvoir songer à trouver une solution satisfaisante au problème dans son ensemble.

Dans le présent essai, je n'ai pas la prétention de donner des solutions catégoriques, mais je me propose seulement d'examiner la question d'une manière scientifique et de présenter une analyse précise des éléments du problème, afin de montrer dans quelle direction sa solution doit être cherchée.

A notre avis, le contrôle parlementaire de la politique étrangère n'est pas simplement une question de droit constitutionnel, mais aussi une question de coutume ou de pratique parlementaire. On se tromperait sur le rôle du Parlement en matière de politique étrangère si on en jugeait exclusivement d'après les dispositions du droit constitutionnel du pays en question. Suivant le principe bien établi de la Constitution anglaise, le Roi d'Angleterre, agissant selon l'avis des Ministres responsables, est investi du pouvoir souverain quant à la direction des affaires extérieures. Il a le droit de déclarer la guerre, de faire la paix et de conclure

les traités. Nulle intervention du Parlement ne peut l'atteindre, tandis que l'ancienne Constitution de l'Empire allemand limitait explicitement le pouvoir de l'Empereur sur certains points, au moyen d'une intervention du Parlement : « Pour déclarer la guerre au nom de l'Empire, le consentement du Conseil Fédéral est nécessaire, à moins qu'une attaque ne soit dirigée contre le territoire ou les côtes de la Confédération. Si les traités avec les Etats étrangers se rapportent à des objets qui, d'après l'article 4, appartiennent au domaine de la législation de l'Empire, le consentement du Conseil Fédéral est nécessaire pour la conclusion et l'approbation du Reichstag pour leur validité (1). » Il serait absurde de dire que la monarchie anglaise est plus autocratique à cet égard que la monarchie allemande, et que la politique étrangère de l'Angleterre est moins soumise au contrôle du Parlement que celle de l'Allemagne. La raison en est facile à comprendre. Quoique le Roi d'Angleterre garde, d'après le principe constitutionnel, le pouvoir souverain de diriger les affaires extérieures, certaines coutumes politiques, certaines pratiques parlementaires en Angleterre ont tellement modifié la situation politique du gouvernement, que le

(1) Dareste : *Les Constitutions Modernes*, Tome I, p. 179.

Parlement anglais exerce sur la politique étrangère un contrôle beaucoup plus effectif que les Assemblées allemandes qui fonctionnaient sous un monarque quasi-autocratique.

Pour bien connaître le rôle joué par les Parlements en matière de politique étrangère, on ne doit pas se contenter d'établir une simple comparaison entre les dispositions constitutionnelles des différents pays. A côté de la Constitution, il y a la coutume ou pratique parlementaire dont il faut tenir compte, étant donné le rôle prédominant que cette coutume ou pratique joue dans la transformation des institutions politiques sous le régime représentatif.

Il y a un autre point qui mérite d'être mentionné ici : c'est que dans l'examen du problème du contrôle parlementaire, on est trop enclin à se borner à une discussion portant exclusivement sur la conclusion des traités. Que la conclusion des traités constitue une partie très importante des affaires extérieures, personne ne le nie. Mais la politique étrangère ne consiste pas exclusivement dans la conclusion des traités. D'abord il y a des actes bilatéraux ou multilatéraux qui jouent un rôle important dans les relations internationales, mais qui ne prennent pas la forme de traités : par exemple, l'échange des notes entre le Ministre des Affaires Etrangères et un Ambassadeur étranger ; la déclai-

ration faite à l'unisson par différents Gouvernements. En second lieu, souvent les Gouvernements accomplissent des actes unilatéraux qui sont également susceptibles d'entraîner des conséquences internationales trop importantes pour qu'on les néglige dans la politique nationale. Accréditer auprès d'un Gouvernement insurrectionnel, ou en recevoir un agent diplomatique implique la reconnaissance de ce Gouvernement. Et une reconnaissance prématurée d'un Gouvernement ou d'un Etat produit souvent de fâcheux effets sur les relations internationales ou même amène une guerre avec l'Etat étranger. Pour mesurer le rôle du Parlement en matière de politique étrangère, tous ces procédés diplomatiques, ainsi que la conclusion de traités, doivent être pris en considération. Faute d'une discussion sur l'ensemble des éléments du problème, on n'aboutirait qu'à une solution partielle.

Pour traiter le présent sujet, deux méthodes sont possibles. Ou bien on le traitera d'une manière abstraite et générale en examinant les différents modes d'action appliqués à la direction des affaires extérieures et les moyens de contrôle employés par le Parlement relativement à ces modes d'action; à cet effet, on peut tirer des exemples de différents pays, tantôt de l'un, tantôt de l'autre. Ou bien on examinera divers pays séparément,

chacun devenant l'objet d'un examen particulier. La première méthode a le mérite de permettre une organisation logique de l'ensemble des matières soumises à la discussion. Elle permettra également de discuter à fond chacune de ces matières. Cependant, il y a un grand désavantage à utiliser cette méthode : c'est qu'on perd de vue les traits caractéristiques de la Constitution des différents pays, en ce qui concerne l'ensemble de l'administration des affaires extérieures et les rapports entre les différents aspects de l'activité d'un gouvernement représentatif. La seconde méthode pourrait éviter ce défaut, mais elle a aussi ses inconvénients; la somme des choses à examiner est si considérable qu'il faudrait un gros ouvrage pour englober toutes les démocraties du monde et examiner pourtant, d'une façon complète, le rôle que jouent leurs Parlements dans le contrôle de la politique étrangère. Donc, nous sommes obligés d'adopter un compromis entre ces deux méthodes en limitant notre étude à un certain nombre de pays seulement.

L'Angleterre, la France et les Etats-Unis d'Amérique seront choisis pour cet objet. Cela se comprend facilement. Les Constitutions de l'Angleterre, de la France et des Etats-Unis représentent chacune un type d'organisation politique de la démocratie contemporaine. L'Angleterre représente la monarchie parlementaire, la France la République

parlementaire, les Etats-Unis, la République sous un Gouvernement présidentiel. En étudiant les institutions représentatives de ces trois pays, on se fera une idée générale des diverses façons dont les Parlements exercent leur contrôle sur la politique étrangère dans les différentes espèces de démocraties. D'ailleurs, l'Angleterre, la France et les Etats-Unis étant les trois grandes démocraties du monde, leurs régimes parlementaires sont susceptibles de fournir des modèles à d'autres pays démocratiques. Une solution du problème de contrôle parlementaire fournie par l'un de ces trois pays exercerait certainement une grande influence sur l'organisation politique d'autres démocraties quant à la politique étrangère.

On pourrait dire que la Constitution de la Confédération suisse représente également un type d'organisation démocratique contemporaine et que, par conséquent, elle mérite d'être étudiée à cet égard. Mais la situation de la Suisse dans les relations internationales est tout à fait différente de celles des trois derniers pays. Etant un petit Etat en neutralité perpétuelle, la Suisse n'est pas appelée à une politique étrangère de grande importance. Son cas est trop spécial pour qu'on puisse en tirer une solution générale du problème.

La Constitution nouvelle de l'Allemagne paraît bien intéressante en ce qui concerne notre sujet.

La République Allemande a même inauguré un organe parlementaire permanent pour le contrôle de la politique étrangère sous forme d'une « Commission permanente pour les Affaires Extérieures » nommée par l'Assemblée de l'Empire (Art. 32 de la Constitution) (1). Cependant, notre connaissance de cette Commission est encore limitée à ce qui est écrit dans la Constitution. Et le régime parlementaire en Allemagne commence à peine à fonctionner d'une manière normale. De sorte que nous ne pouvons pas porter de jugement sur le rôle réel du Parlement allemand actuel dans le contrôle de la politique étrangère.

Dans les chapitres suivants je me bornerai à étudier successivement le système anglais, le système français et le système américain. En ce qui concerne les institutions d'autres pays, je ne m'en occuperai pas, sauf lorsque je serai obligé de les citer à titre d'exemple.

(1) Dubois : *La Constitution de l'Empire Allemand* du 11 août 1919, page 42.

CHAPITRE PREMIER

Aperçu théorique sur le rôle de l'Assemblée législative en matière politique extérieure

SECTION I

Base juridique de la participation du Parlement à la politique extérieure.

La direction de la politique extérieure est généralement considérée comme un attribut naturel du pouvoir exécutif. Cela tient, non seulement à la tradition des gouvernements monarchiques, mais aussi au fait que de grands philosophes politiques semblent aussi être de cet avis. Dans son « Essay on Civil Government », Locke distinguait, du pouvoir exécutif, le pouvoir fédératif qui consiste à faire la guerre, la paix, les alliances et toutes les conventions. Mais il a bien reconnu la nécessité de mettre les deux pouvoirs entre les mêmes mains. « Bien que les pouvoirs exécutifs et fédératifs de toute communauté soient réellement distincts en eux-mêmes, cependant il est difficile de les séparer

et de les placer en même temps entre les mains de deux personnes distinctes. Car tous deux, requérant pour leur exercice la force de la Société, il est tout à fait impraticable de remettre la force de la République aux mains de personnes distinctes et non subordonnées; impraticable aussi serait la remise des pouvoirs exécutif et fédératif aux mains de personnes pouvant agir séparément. Car alors la force publique s'exercerait sous forme de commandements divisés, ce qui pourrait entraîner parfois des désordres ou la ruine (1). » Ainsi Locke attribuait la direction des affaires extérieures au pouvoir exécutif.

Montesquieu professait la même doctrine dans sa théorie de la séparation des pouvoirs. « Il y a dans chaque Etat, dit Montesquieu, trois sortes de pouvoirs, la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassadeurs, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les

(1) Locke : *Two Treatises of Government*, pages 295 et 296.

crimes ou juge les différends des particuliers. On appelle cette dernière la puissance de juger et l'autre simplement la puissance exécutive de l'Etat (2). » Il est évident, d'après ce passage, que Montesquieu, tout comme Locke, a fait entrer la fonction qui consiste à diriger les affaires extérieures dans la compétence du pouvoir exécutif.

La doctrine de J.-J. Rousseau est également significative sur ce point. D'après lui, la direction des affaires extérieures fait partie de la fonction propre du Gouvernement, et il ne convient pas au pouvoir législatif d'exercer cette fonction. Voici son raisonnement : « Par les principes établis dans le Contrat Social, on voit que, malgré l'opinion commune, les alliances d'Etat à Etat, les déclarations de guerre et les traités de paix ne sont pas des actes de souveraineté, mais de Gouvernement; et ce sentiment est conforme à l'usage des nations qui ont le mieux connu les vrais principes du droit politique. L'exercice extérieur de la puissance ne convient pas au peuple, les grandes maximes d'Etat ne sont pas à sa portée; il doit s'en rapporter là-dessus à ses chefs qui, toujours plus éclairés que lui sur ce point, n'ont guère d'intérêt à faire au dehors des traités désavantageux à la patrie; l'or-

(2) *Esprit des Lois*, Livre XI, Chapitre VI.

dre veut qu'il leur laisse tout l'éclat extérieur et qu'il s'attache uniquement au solide. Ce qui importe essentiellement à chaque citoyen, c'est l'observation des lois au dedans, la propriété des biens et la sûreté des particuliers. Tant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les Conseils négocier et traiter avec l'étranger; ce n'est pas de là que viendront les dangers les plus à craindre (1). » Ce que Rousseau entendait par souveraineté, c'est en effet la même chose que le pouvoir législatif qui devait être attribué au peuple lui-même selon sa doctrine. Dans ce sens, Rousseau avait la même conception que Locke et que Montesquieu. Il pensait que la direction des affaires extérieures est l'attribut naturel du pouvoir exécutif, quoique son point de départ fût bien différent de celui des deux premiers auteurs.

Ainsi il semble bien clair que les trois grands maîtres de la philosophie politique avant la Révolution ont tous parlé en faveur du pouvoir exécutif quant à sa compétence dans la direction de la politique extérieure (2). Leur doctrine pourrait servir à

(1) *Lettres écrites de la Montagne*, Part. II, lettre 7.

(2) Il importe de remarquer que la doctrine de Rousseau à cet égard est à peine applicable d'une façon générale aux démocraties modernes. Rousseau visait à une démocratie de gouvernement direct où le peuple tout entier participait à

renforcer les opinions de ceux qui s'opposent à toute intervention du pouvoir législatif dans la direction des affaires extérieures. On est porté à affirmer que le principe de la séparation des pouvoirs exige que la direction de la politique extérieure appartienne au pouvoir exécutif à l'exclusion de l'intervention de l'Assemblée législative. Car la conduite de la politique extérieure consiste en actes de nature exécutive dans lesquels l'Assemblée législative n'a rien à voir, ayant pour fonction de faire des lois. Cette thèse, quoique bien séduisante à première vue, ne pourrait pas soutenir un examen sérieux.

D'abord le principe de la séparation des pouvoirs n'est jamais, comme on le croirait, absolu dans son application. La distribution de fonctions entre les différents organes nationaux dépend souvent d'une série de considérations historiques ou pratiques en

la confection des lois. Or, ce que le peuple tout entier ne peut pas faire lui-même n'est pas nécessairement chose impossible pour une Assemblée représentative des démocraties modernes. Il serait difficile d'affirmer avec M. Esmein que les considérations d'ordre pratique que Rousseau a fait valoir en faveur de la liberté laissée en cette matière au pouvoir exécutif soient vraies dans tous les gouvernements (Esmein : *Eléments de droit constitutionnel*, p. 758). N'y a-t-il pas, au point de vue des aptitudes à la politique étrangère, une grande différence entre un pouvoir exercé par le peuple entier et celui exercé par une Assemblée représentative?

dépit du dit principe de la séparation. On chercherait en vain dans les démocraties modernes une complète séparation des pouvoirs. Il y a des fonctions de nature législative qui sont souvent confiées au pouvoir exécutif. De même l'Assemblée législative est parfois appelée à intervenir dans des affaires d'ordre exécutif. Exclure totalement de la compétence de l'Assemblée législative les affaires extérieures en raison de leur nature exécutive, c'est aveuglément appliquer un dogme qui n'a jamais eu la prétention d'être absolu.

En second lieu, toutes les affaires extérieures ne sont pas essentiellement d'ordre exécutif. Conclure un traité avec un Etat étranger n'est pas la même chose que d'exécuter une loi nationale. Au contraire, la fonction de conclure des traités est plutôt d'ordre législatif que d'ordre exécutif, étant donné l'effet juridique des traités internationaux à l'intérieur. A ce propos, l'observation profonde d'Hamilton mérite d'être mentionnée : « Plusieurs des personnes qui ont écrit sur le gouvernement placent, il est vrai, ce pouvoir parmi les attributs de l'autorité exécutive; mais, il est évident que c'est une disposition arbitraire, car si nous analysons avec soin cette fonction, nous verrons qu'elle participe davantage du caractère législatif que du caractère exécutif, quoiqu'elle semble n'appartenir stricte-

ment à aucun de ces deux départements (1). » Donc l'attribution exclusive au pouvoir exécutif de la direction des relations extérieures serait une fausse conception de la nature du sujet même au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs.

Il paraît clair que la doctrine qui refuse à l'Assemblée législative le droit d'intervenir dans les affaires extérieures est dénuée de tout fondement solide au point de vue théorique. Au contraire, il y a des considérations juridiques assez importantes pour justifier la participation de l'Assemblée législative à la direction de la politique extérieure. Voici les deux plus graves :

1° En tant que représentation nationale, le Parlement a le droit de veiller à ce que les intérêts nationaux vis-à-vis d'Etats étrangers ne soient pas compromis par les erreurs ou la mauvaise politique du pouvoir exécutif dans sa direction des relations extérieures. Un acte du Gouvernement dans les relations internationales a souvent pour effet d'engager la nation vis-à-vis de l'Etat étranger. Une faute du Gouvernement peut être grosse de conséquences fâcheuses au point de vue national. Il est donc dangereux de laisser au pouvoir

(1) *Le Fédéraliste*, Nouvelle édition française, par Jèze, p. 623.

exécutif une absolue liberté d'action dans les relations extérieures. La souveraineté nationale exige que l'Assemblée représentative intervienne dans ce domaine d'une façon régulière. « Au point de vue juridique, d'autre part, dit M. Barthélemy, les actes de la politique étrangère engagent la nation; le régime de la souveraineté nationale veut que la nation ne puisse pas être engagée par une volonté autre que la sienne. C'est pourquoi, en opposition au système séculaire qui réduisait la politique étrangère du pays à la condition d'une affaire personnelle du monarque, s'est dégagée cette notion moderne que la nation ne peut être liée envers une autre qu'en vertu de sa volonté exprimée soit directement, soit plutôt par la « représentation nationale », c'est-à-dire par les Parlements élus (1). » Laisser au Gouvernement la liberté d'engager la nation sans intervention de la part de l'Assemblée représentative, c'est abdiquer la souveraineté nationale et le droit qu'à la nation de contrôler elle-même sa destinée. Voilà la première raison juridique pour laquelle le Parlement doit participer à la politique étrangère.

2° Le Parlement étant titulaire du pouvoir législatif doit avoir le pouvoir de défendre ses préro-

(1) Joseph Barthélemy, *Démocratie et Politique Etrangère*, page 90.

gatives contre l'empiétement du Gouvernement par suite de ses actes dans la direction des relations extérieures. Un traité international a souvent pour effet de modifier des dispositions législatives en vigueur dans le pays. De même le Parlement, en tant que gardien de la bourse nationale, doit être à même d'empêcher le Gouvernement de prendre indiscrètement la charge financière que son action dans les relations internationales pourrait entraîner. Si le pouvoir exécutif demeure libre de diriger les affaires extérieures, la compétence législative et financière du Parlement sera compromise en son intégrité. Ce point a été bien développé par Sidgwick : « D'autre part, dit-il, il y a certaines décisions d'importance fondamentale auxquelles paraît indispensable le consentement de l'organe suprême qui légifère et qui vote les crédits. Ainsi le contrôle de l'organe sur les finances serait sérieusement affaibli, si des traités de commerce réglant l'impôt d'importation de certains pays pouvaient être conclus sans son consentement. La guerre aussi doit avoir besoin de la coopération active de l'organe qui vote les crédits, étant données les dépenses additionnelles que la guerre entraîne; et enfin il semble que le consentement de la législature doive être nécessaire pour la validité d'une modification quelconque dans le territoire pour lequel elle a le devoir constitutionnel de faire des

lois (1). » Il est évident qu'on ne peut nier au Parlement le droit de participer à la politique extérieure sans affaiblir ses prérogatives législatives et financières. Son droit à cette participation est donc justifié même par sa position comme organe suprême dans l'acte de légiférer et de contrôler les finances nationales.

Ainsi, tant au point de vue de la souveraineté nationale qu'en qualité de pouvoir législatif, le Parlement doit être appelé à participer à la politique extérieure. C'est un principe qu'on ne peut pas contester juridiquement.

Toutefois, on pourrait invoquer l'institution de la responsabilité gouvernementale comme une raison pour dispenser le Parlement de toute participation spéciale à la politique étrangère. On dit que si le pouvoir exécutif commet des fautes dans la direction des affaires extérieures, le Parlement peut lui retirer sa confiance et se mettre en opposition, de sorte que le Gouvernement est toujours menacé de rencontrer une opposition à sa politique externe de la part du Parlement. C'est déjà une sanction efficiente et un contrôle indirect découlant du principe de la responsabilité gouvernementale en ce qui concerne sa politique générale. A

(1) Sidgwick : *The Elements of Politics*, page 439.

quoi bon admettre spécialement une participation du Parlement aux affaires qui touchent à la politique extérieure?

Cet argument-là ne peut se soutenir, car il repose sur une observation incomplète. Il est vrai que le principe de la responsabilité gouvernementale peut avoir pour effet de fournir à l'Assemblée législative un contrôle indirect sur la politique extérieure. Mais ce principe ne s'applique efficacement qu'au pays où fonctionne le régime parlementaire. Or, toutes les Démocraties ne sont pas nécessairement placées sous le régime parlementaire. Il est des pays au Gouvernement présidentiel où la responsabilité ministérielle n'existe pas au sens politique du mot. Ce qu'on appelle contrôle indirect ne constitue pas une solution d'application générale aux Démocraties. D'ailleurs, même là où existe un Gouvernement parlementaire, bien que le Gouvernement soit responsable de sa politique générale devant l'Assemblée législative, il n'existe aucune raison suffisante pour qu'on puisse se passer de toute intervention spéciale du Parlement dans la politique extérieure.

La politique extérieure est tout à fait différente de la politique intérieure, tant en ce qui concerne le mode d'action qu'en ce qui touche aux conséquences découlant des actes. Dans le cas où le Parlement n'est pas satisfait de la politique intérieure

poursuivie par le Gouvernement, il peut toujours le condamner et des modifications peuvent sans grand inconvénient être apportées à la marche des affaires. Tout autre est la nature de la politique extérieure. Des transactions avec les Etats étrangers entraînent des conséquences internationales. Une fois que le Gouvernement aura pris une certaine résolution, les conséquences qui en découleront pourront être sérieuses en ce qui concerne la situation de la nation vis-à-vis de l'Etat étranger. Bon gré, mal gré, la nation est appelée à remplir l'engagement international qui a été légalement pris par le pouvoir exécutif. Ici il n'est pas question de refaire ou de renverser la politique du Gouvernement, tel qu'on a l'habitude de le voir dans le cas de l'administration intérieure. Le Parlement pourrait bien adresser un blâme au Gouvernement qui aurait mal dirigé les affaires extérieures, mais il ne peut rien faire pour annuler les effets de cette mauvaise politique. Le ministère pourrait tomber pour cette raison, mais l'obligation internationale existerait quand même. En ces occasions, l'Assemblée législative pourrait être, en effet, mise en présence d'un fait accompli en conséquence des actions gouvernementales. Donc le droit qu'a le Parlement de participer à la politique extérieure ne perd pas sa raison d'être malgré l'existence de la responsabilité gouvernementale.

SECTION II

Le caractère du rôle de l'Assemblée législative dans la participation à la politique étrangère.

Nous avons établi le fondement juridique du droit qu'a l'Assemblée législative de participer à la direction de la politique extérieure. Le second point est de préciser le caractère de son rôle dans cette participation. Sous quelle forme la participation parlementaire peut-elle être utilement réalisée? Quel rôle peut être joué là par le Parlement? Est-ce un rôle actif ou bien passif, un rôle positif ou un rôle négatif? La nature des choses semble bien démontrer l'avantage que possède le Gouvernement sur l'Assemblée législative en matière d'action dans les relations extérieures.

Il est bien entendu que le Gouvernement seul peut, en effet, remplir efficacement la fonction qui consiste à diriger les affaires extérieures. Cette fonction exige une direction continue et un esprit de suite qui généralement manque à une Assemblée législative, et il y faut une patience et une discrétion qui se trouvent plus aisément dans des autorités exécutives que dans l'Assemblée délibé-

rante (1). Quelquefois la promptitude ou même le secret sont aussi nécessaires au succès des actions dans la politique extérieure (2). Or, une Assemblée délibérante est bien incapable d'agir rapidement et de garder le secret. Ce sont même des raisons d'ordre pratique qu'on est porté à invoquer pour justifier l'objection à toute intervention du Parlement dans la direction de la politique étrangère.

Cependant, cette considération pratique démontre seulement la futilité de la direction par le Parlement lui-même des affaires extérieures. Cela n'empêche en aucune façon le Parlement de jouer en ces matières un rôle d'un caractère passif, mais bien essentiel. Autre chose est la direction personnelle des transactions internationales, autre chose est le fait d'imposer une restriction à ceux qui se chargent de ces transactions. Il y aura des difficultés ou des inconvénients à admettre que le Parlement puisse prendre part directement à la négociation des traités, ou à d'autres actions diplomatiques, mais on ne peut pas sérieusement nier la possibilité pour le Parlement d'opposer son *veto* lorsqu'il esti-

(1) Esmein : *Eléments de Droit Constitutionnel*, p. 756.

(2) Cependant, la nécessité du secret dans la conduite de la politique extérieure est très souvent exagérée. Nous allons discuter la question plus loin. (V. *Democracy and Diplomacy*, par Ponsonby, 1915.)

mera qu'une action est nuisible à l'intérêt national. Le détail des affaires extérieures et la méthode d'action diplomatique peuvent être laissés à la discrétion du pouvoir exécutif, mais le principe de la politique étrangère doit être soumis à l'examen et à l'approbation du Parlement. Le Parlement ne prendra pas l'initiative d'une action quelconque, mais il peut bien juger ce qui sera proposé par le Gouvernement et le rejeter ou l'approuver suivant les cas. Bref, le rôle du Parlement en matière de politique extérieure est de caractère non pas actif ou positif, mais de caractère passif et négatif. La participation parlementaire y consiste, non pas en action, mais en contrôle sur l'action du Gouvernement.

Quelle est la nature de ce contrôle? C'est un point qui demande un éclaircissement bien défini pour que l'on puisse distinguer le rôle réel joué par les différents Parlements dans la politique extérieure de leurs propres pays. On peut distinguer trois espèces de contrôles du Parlement sur la politique extérieure selon les diverses sources d'où provient le pouvoir dudit contrôle.

D'abord, le contrôle parlementaire peut découler des dispositions explicites du droit constitutionnel du pays. Par exemple, la Constitution peut prescrire que tels ou tels traités doivent être formellement soumis à l'approbation du Parlement pour

être valablement conclus. Le Parlement acquiert par là un droit formel d'exercer un contrôle sur le Gouvernement dans la conclusion de ces traités. Nous appelons cette espèce de contrôle : « le contrôle constitutionnel », parce que c'est en vertu d'une disposition constitutionnelle que le Parlement exerce un contrôle spécial sur un certain département des affaires extérieures.

Secondement, le droit de contrôle parlementaire peut découler même simplement du fonctionnement de son pouvoir législatif. Il est des cas où, bien qu'une disposition constitutionnelle n'existe pas, un certain acte dans les relations internationales peut bien manquer d'être effectif sans l'aide d'un acte législatif qui est de la compétence exclusive du Parlement. Par exemple, une loi nationale sera nécessaire pour mettre un traité à exécution; ou bien une déclaration de guerre ou une expédition militaire ne peuvent être opérées utilement sans le vote du crédit par le Parlement. Dans ces cas-là, le pouvoir exécutif est obligé de demander au Parlement sa collaboration avant de prendre des dispositions définitives. De cette façon, le Parlement peut s'arroger un contrôle légal sur la politique étrangère poursuivie par le pouvoir exécutif. Cette espèce de contrôle peut être nommé « contrôle législatif ».

La troisième espèce de contrôle parlementaire ne résulte, ni d'une disposition spéciale du droit cons-

titutionnel, ni de la compétence du pouvoir législatif, mais de l'influence prédominante du Parlement sur le Gouvernement dans la politique nationale en général. Grâce à cette influence sur la politique générale du Gouvernement, le Parlement est à même d'exercer un contrôle indirect sur la politique extérieure en particulier. Afin de ne pas provoquer l'opposition parlementaire, le Gouvernement peut être parfois amené, bon gré, mal gré, à tenir compte de l'opinion de l'Assemblée législative dans sa conduite de la politique étrangère. La volonté du Parlement s'imposera là par la force des choses. Cela est particulièrement vrai dans un pays à gouvernement parlementaire où la responsabilité ministérielle s'applique avec son plein effet. Ainsi le Parlement peut pratiquement exercer un contrôle sur la politique étrangère du pays. Comme ce contrôle est dérivé de l'influence politique du Parlement vis-à-vis du pouvoir exécutif, nous l'appelons « contrôle politique ».

A comparer le contrôle politique au contrôle constitutionnel et législatif, on aperçoit facilement cette différence : ceux-ci sont des contrôles de nature légale, tandis que celui-là est un contrôle de nature politique ; l'un résulte d'une pratique parlementaire ou d'une situation politique ; les autres ont leur source dans les dispositions du droit public.

Entre le contrôle constitutionnel et le contrôle

législatif, il existe une différence importante au point de vue de leur valeur juridique. Sous le régime de contrôle législatif, un acte international peut être inexécutable dans le pays, faute d'une certaine mesure législative, tandis que l'acte accompli en dépit de la prérogative constitutionnelle du Parlement serait non seulement inexécutable à l'intérieur, mais aussi nul et non avenu internationalement. Par exemple, dans le cas où la Constitution exige l'assentiment du Parlement pour la conclusion d'un certain traité, l'assentiment parlementaire n'a pas seulement le caractère d'une mesure d'exécution au point de vue du droit interne, mais il est même nécessaire à la validité du traité internationalement. Si le pouvoir exécutif a conclu un traité sans remplir la condition constitutionnelle de l'approbation parlementaire, ce traité est nul et n'engage pas la nation au point de vue international. Comme l'a bien démontré M. Despagne, la faculté de ratification d'un traité est déterminée par le droit constitutionnel de chaque Etat. C'est un principe bien entendu en droit international (1).

(1) Despagne : « Les difficultés internationales venant de la Constitution de certains pays », dans *Revue du Droit International Public*, Tome II, page 184.

Il fait remarquer qu'il ne manque pas de juristes qui professent l'opinion contraire sur ce point, par exemple Martens : « D'autre part, si un Gouvernement ratifie un

Voilà ce qui distingue la valeur juridique du contrôle constitutionnel de celle du contrôle législatif.

Il faut bien remarquer que ces trois sortes de contrôle parlementaire sont compatibles l'un avec l'autre; cependant, ils ne se trouvent pas nécessairement en même temps ou n'ont pas la même portée dans chaque pays. On peut concevoir des pays où le contrôle constitutionnel joue un rôle peu important dans la politique étrangère, tandis que les deux autres sortes de contrôle fonctionnent plus efficacement. On peut aussi concevoir des Etats qui

traité sans avoir consulté les pouvoirs compétents, les autres parties contractantes ont le droit d'en exiger l'exécution, car elles n'ont pas à examiner si le Gouvernement en question a violé les lois de son pays en accordant la ratification. » (*Traité de Droit International*, Tome I, p. 254.) Mais nous affirmons avec M. Pillet que le plus grand nombre de juristes se trouvent en faveur de l'opinion que le traité qui a été ratifié par le chef du pouvoir exécutif seul, sans consultation préalable du pouvoir législatif, alors que cette consultation était exigée par la Constitution, est internationalement dépourvu de validité; qu'il en résulte qu'il ne pourra pas être invoqué et que, réciproquement, on ne pourra pas obliger l'exécution de ce traité. On fait application de ce traité, dans cette opinion, de la maxime de droit privé, qu'un contractant doit s'informer de la capacité de la personne avec laquelle il contracte. (*Cours de Droit Internat. public*, 1918. *Théorie Générale des Traités Internationaux*.) Dans l'affaire du traité du 4 juillet 1831, on voit un exemple de la controverse internationale résultant de la ratification du traité sans l'approbation parlementaire exigée par la Constitution. (V. Chrétien : *Principes de Droit International public*, p. 318-319.)

insistent plutôt sur le contrôle constitutionnel que sur le contrôle législatif ou le contrôle politique. Enfin, il se peut que, dans une autre combinaison, les trois espèces de contrôle parlementaire fonctionnent côte à côte et que chacun joue un rôle d'égale importance quant à la limitation des actes extérieurs du pouvoir exécutif.

Toutefois, il est difficile de formuler une règle générale sur ce point. On doit étudier le fonctionnement de ces différents contrôles parlementaires séparément dans chaque pays en question. Notre présent objet est simplement de présenter une idée générale de la nature de ces contrôles. Nous étudierons dans les chapitres suivants ce qui concerne le mécanisme qui permet de réaliser ces contrôles. Nous l'étudierons à propos de pays différents et jugerons de leur efficacité relative.

CHAPITRE II

**Le contrôle parlementaire de la politique étrangère
en Angleterre**

SECTION I

*Organisation du Pouvoir exécutif en matière
de relation extérieure.*

En Angleterre, la direction des affaires extérieures est la prérogative de la Couronne. Les fonctions qu'entraîne cette prérogative sont, comme toutes les autres, normalement remplies par les Ministres au nom du Souverain. C'est entre les mains des Ministres et surtout du Ministre des Affaires étrangères, que se place la direction des relations extérieures du pays. « Les droits supérieurs (The prérogative) de la Couronne à cet égard, dit Anson, sont toujours exercés par l'entremise d'un des Secrétaires d'Etat principaux (Principal secretaries of State) de Sa Majesté, auquel est confiée la fonction de communiquer avec les représentants des Etats étrangers à ce pays et avec nos propres

représentants dans d'autres pays, et cela toujours sous réserve de la responsabilité collective du Cabinet (1). »

Le Ministère des Affaires étrangères (Foreign Office) de Londres est placé sous la direction d'un membre du Cabinet avec le titre de Secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères (Secretary of State for Foreign Affairs). On l'appelle d'ordinaire le Foreign Minister. Le Foreign Minister est chargé de la direction des relations extérieures du pays. Il est assisté par deux Sous-Secrétaires d'Etat, dont l'un remplit des fonctions d'ordre politique et parlementaire et l'autre (dont le poste est permanent) s'occupe des questions d'ordre administratif.

La compétence du Foreign Minister est très étendue et souvent exclusive. C'est lui qui est chargé de présenter les représentants d'autres puissances au souverain; il a le devoir d'assister à toute entrevue entre le Souverain et le représentant d'un Etat étranger. De même, il sert d'intermédiaire régulier entre les individus ou des organes du Gouvernement et des pays étrangers dans tous les cas où une communication avec un Gouvernement étranger devient nécessaire.

La fonction de Foreign Minister consiste essen-

(1) Anson : *Law and Custom of The Constitution*, Vol. II, Part. II, page 97.

tiellement à orienter la politique nationale par rapport aux autres puissances. A cet effet, il doit demeurer constamment en communication avec les représentants des puissances étrangères et avec les agents diplomatiques à l'étranger qui sont sous ses ordres et sont responsables devant lui de leurs actes. C'est par l'entremise du Foreign Minister que tous les actes diplomatiques du pays doivent être accomplis, et c'est à lui que toutes les communications diplomatiques doivent être adressées. Il est contraire aux usages¹ qu'un souverain étranger écrive directement au Roi d'Angleterre (1).

Au-dessus du Foreign Minister se trouvent, d'abord, le Cabinet et puis le Souverain qui, sans prendre part au détail des travaux administratifs et diplomatiques, jouent néanmoins leur propre rôle dans la direction de la politique extérieure. Bien que le Foreign Minister soit seul chargé de l'administration des affaires extérieures, sa politique doit obtenir l'approbation et la collaboration du Cabinet et du Souverain pour être mise à exécution. Cela déjà constitue une espèce de limitation interne des pouvoirs et des actes du Foreign Minister dans la direction de la politique étrangère. On comprend bien pourquoi les dépêches importantes

(1) Palmerston, cité par Todd : *Parliamentary Government in England*, Vol. I, p. 131.

et, si cela est nécessaire, les projets de réponse, sont régulièrement transmis au Premier Ministre et puis au Souverain, et enfin on les fait circuler parmi les membres du Cabinet (1).

Le Premier Ministre, comme chef du Gouvernement, a le devoir d'exercer une surveillance générale sur toutes les sections du Gouvernement. Aucun acte important relatif à la politique générale du Gouvernement ne doit être accompli sans son avis. Cela est vrai de toutes les branches de Gouvernement, mais les relations extérieures du pays sont soumises tout spécialement à son contrôle. Le Premier Ministre est censé voir toutes les dépêches importantes avant qu'elles ne soient envoyées et être constamment tenu au courant par le Foreign Minister de l'état de relations avec les autres puissances. Ainsi le Foreign Minister est beaucoup plus que les autres Ministres sous le contrôle de ses collègues. Comme le Président Lowell l'a bien remarqué, en fait, il n'y a probablement aucun département où l'action exécutive du Ministre soit si constamment portée à la connaissance de ses collègues (2). C'est une chose naturelle, étant donné que

(1) Anson : *Loc. cit.*, p. 98.

(2) Lawrence Lowell : *The Government of England*, Vol. I, page 88.

La politique étrangère engage la responsabilité collective du Cabinet dans une mesure particulièrement grave.

Egalement important est le rôle du Souverain dans la direction de la politique étrangère du pays. Non seulement les actes internationaux sont accomplis au nom de la Couronne, mais aussi la volonté personnelle du Souverain doit être prise en considération par le Foreign Minister. On a souvent exagéré l'effacement du Monarque dans le régime du Gouvernement parlementaire en disant que le Roi règne et ne gouverne pas. C'est une fausse observation, du moins à l'égard de la direction des relations extérieures.

Le Roi d'Angleterre Guillaume III était son propre Foreign Minister et les deux traités de Partition ont été négociés sous ses ordres, indépendamment de ses conseillers. Les successeurs de Guillaume III qui ont, depuis lors, régné dans le Royaume-Uni, sont tous aussi intervenus plus ou moins directement dans la gestion des affaires extérieures, même à une époque où le régime parlementaire était déjà bien établi, et la publication des Mémoires du Prince Consort a fourni d'abondantes preuves de l'influence que la Couronne continue à exercer dans cette direction (1).

(1) Martin : *Life of Prince Consort*, Vol. II, page 305.

Pendant le règne de la Reine Victoria, où le fonctionnement du régime parlementaire a atteint un haut degré de perfectionnement, le Souverain a joué un rôle très actif dans la direction des relations extérieures. Les dépêches reçues de l'étranger étaient régulièrement soumises à la Reine; les dépêches adressées aux représentants britanniques ont été parfois modifiées par la Reine; et la Reine, sans doute, exerçait de cette façon un contrôle sur la politique étrangère bien différent de celui qu'elle a exercé dans les affaires intérieures (1).

Dans tout le cours de son règne, la Reine a beaucoup insisté sur ce droit de contrôle; on retrouve sa conception à ce sujet dans le fameux mémorandum qu'elle adressait, en 1851, à Lord Palmerston, dans les termes suivants (2) :

« La Reine demande :

« 1° Que dans les décisions à prendre, Lord Palmerston établisse nettement ses propositions, afin qu'on sache bien à quoi la Couronne est appelée à donner sa sanction;

« 2° Que lorsque la Couronne aura donné son approbation à une mesure, cette mesure ne soit pas

(1) Walpole : *Foreign Relations*, pages 114-115.

(2) Franqueville : *Le Parlement et le Gouvernement britannique*, Vol. I, page 310.

Anson : *Loc. cit.*, Vol. II, pages 129-130.

arbitrairement modifiée et altérée par le Ministre dans l'exécution. Le fait de prendre une pareille mesure est considéré par la Reine comme un manque de sincérité à l'égard de la Couronne et justifierait l'exercice du droit de destitution qui lui appartient;

« 3° La Reine entend être informée de ce qui se passe entre le Ministre et les représentants des puissances étrangères avant qu'il ne sorte de ces conférences des décisions importantes;

« 4° Elle entend aussi recevoir les dépêches en temps utile, et celles qui devront être adressées au dehors lui seront soumises assez tôt pour qu'elle puisse en examiner le contenu, avant de donner son approbation. »

Ce mémorandum, bien qu'il ait été adressé personnellement à Lord Palmerston, a bien montré quel est le devoir du Foreign Minister vis-à-vis de la Couronne dans la conduite de la politique extérieure. Le Souverain a le droit d'être bien informé, afin d'exercer un contrôle sérieux sur la politique étrangère du pays.

La Reine Victoria a bien réussi sur ce point. Elle a exercé un contrôle effectif sur les actes de ses Ministres, surtout de Lord Palmerston, qui avait l'habitude de prendre une attitude agressive dans les questions de relations extérieures. Les services

que la Reine a ainsi rendus à la diplomatie anglaise sont bien connus.

Pendant son règne, la Reine Victoria a, par trois fois, grâce à son intervention personnelle, soustrait le Royaume-Uni à de grands embarras avec les puissances étrangères. Le premier cas s'est présenté dans la période de la guerre italienne de Libération 1859-1860, où la Reine a fait de grands efforts pour empêcher la Prusse de prendre le parti de l'Autriche, et elle a fait rejeter diverses propositions qui étaient favorisées par Lord Palmerston et Russell, mais qui auraient entraîné le pays dans une guerre continentale (1). Le second cas s'est présenté dans l'affaire du *Trent*, en 1861, époque à laquelle la guerre américaine de Sécession a éclaté. Le *Trent* était un paquebot anglais dans lequel deux envoyés sudistes s'étaient embarqués pour l'Europe. Un navire de guerre du Gouvernement fédéral avait arrêté ledit paquebot en route et avait capturé ces deux Sudistes. Cet incident avait provoqué une grande indignation en Angleterre; le Cabinet anglais, présidé par Palmerston et Russell, avait pris une attitude menaçante et demandé des excuses officielles du Gouvernement américain pour l'insulte faite au drapeau britannique. La Reine vint au secours du pays une fois de plus. Par

(1) Sidney Low : *Political History of England*, page 93.

une habile modification des termes de la note au Gouvernement fédéral, l'incident put être terminé pacifiquement, sans blesser l'amour-propre d'aucun parti (1). Pendant la crise de la question du Slesvig-Holstein, en 1864, la Reine, pour la troisième fois, exerça une influence restrictive sur la politique aventureuse de ses Ministres. Le Ministre Palmerston insistait sur une politique belliqueuse dans la solution de la question, en dépit de l'opposition de ses collègues. La Reine donna son appui à ces derniers et exerça son influence dans le sens d'une politique conciliatrice. Au commencement de la session parlementaire, en 1864, ses Ministres avaient introduit dans le message royal des expressions qui paraissaient être susceptibles d'entraîner l'Angleterre dans une guerre en faveur du Danemark. La Reine insista sur l'omission de ces expressions et y substitua ses propres paroles, qui étaient parfaitement sans couleur. Elle s'était opposée à la conduite du Ministre Palmerston et avait menacé de faire appel au pays. Grâce à son intervention, l'Angleterre échappa une fois de plus à la guerre que l'attitude belliqueuse de ses Ministres aurait entraînée (2). Le Président Lowell avait raison d'affirmer que dans les affaires étrangères il était exact

(1) Sidney Low : *Loc. cit.*, p. 183.

(2) Sidney Low : *Loc. cit.*, p. 190.

de conclure que, bien que la Reine n'eût jamais eu l'initiative d'une politique spéciale, son influence avait, en certaines occasions importantes, réussi à modifier la politique de ses Ministres (1).

Pendant le règne d'Edouard VII, le Souverain joua un rôle, sinon plus, du moins aussi important, que celui que la Reine Victoria avait joué dans la politique extérieure de l'Angleterre. Comme on l'a bien compris, l'entente avec la France fut due en grande partie à sa sympathie personnelle pour ce dernier pays et à son activité directe en vue d'un rapprochement des deux grandes nations de l'Europe Occidentale. De même, l'influence personnelle du Roi contribua à l'amélioration des relations entre l'Angleterre et d'autres nations continentales. Les relations se sont développées jusqu'à donner la soi-disant « Politique d'encerclement de l'Allemagne » (encircling policy), que les Allemands ont dénoncée avec tant de virulence avant et pendant la grande guerre européenne. Il convient d'ajouter qu'en ce qui concerne la forme, tous les actes diplomatiques se sont, sans doute, passés régulièrement entre le Cabinet britannique et les autres Gouvernements étrangers. Mais personne ne peut nier que, en substance, le Roi n'ait joué un rôle réel dans la

(1) Lowell : *Loc. cit.*, p. 46.

politique étrangère de l'Empire britannique au début du vingtième siècle où une ère du nouvel impérialisme libéral a été inaugurée en Angleterre (1).

De ce que nous avons retracé plus haut, on peut facilement conclure que le Souverain anglais peut encore jouer un rôle important dans les relations extérieures du pays; auprès du Cabinet ou, particulièrement, du Foreign Minister, l'influence royale n'est pas un élément négligeable dans la question de la politique étrangère. Le Professeur Dicey affirme dans son ouvrage magistral que personne ne croit réellement qu'il n'existe pas une sphère, même vaguement délimitée, dans laquelle la volonté personnelle du Roi n'ait, d'après la Constitution, une influence très considérable (2). C'est sans doute, particulièrement dans la sphère des affaires extérieures que cette influence s'est manifestée le plus.

Cependant, l'influence royale ne peut pas remplacer la responsabilité ministérielle. L'intervention personnelle du Souverain dans la direction des affaires extérieures peut, ou bien apporter une limitation aux actes des Ministres ou bien donner un appui à leurs actes, mais elle ne peut pas se

(1) Sidney Low : *The Government of England*, page 288.

(2) Dicey : *Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel*, p. 360.

réaliser sous forme d'action directe. Tout acte gouvernemental est accompli sous la responsabilité d'un Ministre. Le Souverain ne peut pas légalement mettre à exécution sa politique personnelle sans qu'un Ministre soit prêt à assurer la responsabilité du fait. Quelle que soit l'influence du Souverain dans les relations extérieures, les actes diplomatiques sont normalement accomplis par l'entremise du Foreign Minister, qui est responsable de la conduite des affaires étrangères devant le Cabinet et le Parlement. Si un contrôle quelconque du Parlement, relativement à la politique étrangère, est nécessaire, c'est sur le Cabinet dans son ensemble, et le Foreign Minister en particulier, que s'exerce ce contrôle.

Dans les sections suivantes, nous allons voir quel rôle le Parlement britannique est à même de jouer dans le contrôle de la politique extérieure du pays et dans quelle mesure les trois espèces de contrôle parlementaire, savoir : le contrôle constitutionnel, le contrôle législatif et le contrôle politique, s'exercent sur les actes du pouvoir exécutif.

SECTION II

Le Contrôle constitutionnel.

Au sens strict du mot, le contrôle constitutionnel de la politique étrangère n'existe pas en Angleterre. Cela ne tient pas au prétendu fait qu'en Angleterre la Constitution peut changer sans cesse, ou plutôt n'existe point (1), mais résulte du principe juridique que la sanction formelle du Parlement n'est pas exigée par la Constitution anglaise en ce qui concerne les actes gouvernementaux dans les relations internationales.

La direction des relations extérieures en Angleterre appartient à la prérogative de la Couronne. D'après Blackstone, dans l'exercice de cette prérogative, le Roi d'Angleterre a puissance absolue

(1) Tocqueville a particulièrement insisté sur ce fait dans *De la Démocratie en Amérique*, 1850, Vol. I, Chap. VI, p. 120-121. Il est difficile d'accepter littéralement son observation, parce que l'absence d'une Constitution écrite ou rigide n'empêche pas qu'on distingue dans une masse de coutumes et de lois une certaine quantité de principes fondamentaux qui constituent bien la Constitution anglaise.

d'après le principe de la Constitution (1). Juridiquement, aucune intervention du Parlement n'est nécessaire pour rendre valables les actes du Gouvernement dans les relations extérieures.

Les manifestations de cette prérogative à l'endroit des affaires extérieures se rapportent principalement aux négociations diplomatiques, à l'envoi et à la réception de ministres publics, à la concession de l'*exequatur* aux conseils étrangers, à la conclusion de traités, au droit de déclarer la guerre et de faire la paix (2). On peut les grouper ainsi : 1° Représentation extérieure; 2° Déclaration de guerre et conclusion de paix; 3° Conclusion de traités. Nous allons examiner en détail comment la prérogative royale s'exerce en Angleterre dans chacune de ces matières et si le Parlement britannique est en droit d'y apporter des limites constitutionnelles.

§ I. — *La représentation extérieure.*

Le droit de représenter la Nation dans les relations extérieures a toujours été regardé comme un attribut essentiel du Souverain. Cette tradition monarchique a survécu au sein du régime parlemen-

(1) Blackstone : *Commentaries on the Law of England*, Vol. I, p. 251.

(2) Nys : *Le Droit International*, Vol. II, p. 280.

taire et elle persiste encore dans la Constitution anglaise. Blackstone a dit : « En ce qui concerne les relations étrangères, le Roi est le délégué ou représentant du peuple. Ce qui est accompli par l'autorité royale, par rapport à des puissances étrangères, est l'acte de la nation entière... (1) » Anson a exposé d'une façon également catégorique le caractère de la prérogative royale à cet égard : « En matière de relation extérieure, la Couronne représente la nation. Aucune personne ou aucun corps, sauf le Roi, par l'intermédiaire de ses Ministres ou de ses représentants accrédités, ne peut traiter avec un Etat étranger de manière à acquérir des droits ou contracter des obligations au nom de la nation en général (2). »

Etant le représentant de la nation vis-à-vis des Etats étrangers, le Roi est investi du droit exclusif d'envoyer les ambassadeurs auprès des Etats étrangers et d'en recevoir lui-même. Toutes les communications avec les Etats étrangers doivent être faites officiellement par un Ministre de la Couronne qui devient responsable. Il y aurait une grave atteinte portée à la prérogative royale, si l'une ou l'autre Chambre du Parlement communiquait directement avec un autre Etat ou un Prince étranger.

(1) Blackstone : *Loc. cit.*, p. 252.

(2) Anson : *Loc. cit.*, p. 97.

Le pouvoir du Roi à cet égard n'est pas seulement exclusif, mais il est aussi absolu. La réception et l'envoi des ambassadeurs sont laissés à sa discrétion. Ni l'une ni l'autre Chambre du Parlement ne peuvent intervenir dans l'exercice de ce pouvoir (1).

Il importe de remarquer que, grâce à cette prérogative exclusive et absolue de représentation extérieure, la Couronne et par conséquent les Ministres, possèdent un pouvoir très étendu pour orienter la nation vers telle ou telle politique qui, dans certains cas, pourrait entraîner de graves conséquences en ce qui concerne les relations extérieures. Comme on l'a vu, souvent des questions internationales d'importance capitale sont réglées dans les négociations diplomatiques en dehors de toute convention écrite. De sorte que le Gouvernement peut consentir à des engagements internationaux gros de sérieuses conséquences sans que le Parlement soit en position d'y mettre obstacle; tel est le cas des « Conversations navales et militaires » avec la France avant 1912, qui constituaient, comme Lord Lansdowne l'a déclaré, des « obligations non pas moins sacrées parce qu'elles n'étaient pas in-

(1) Todd : *Loc. cit.*, p. 204-205.

corporées dans un document signé et scellé » (1). D'ailleurs, le droit de recevoir et d'envoyer des Ambassadeurs ou des Ministres publics n'est point de nature simplement cérémonielle. Souvent cela a une grande importance. Non seulement l'envoi d'un Ministre auprès d'un Gouvernement révolutionnaire ou la réception d'un agent diplomatique implique la reconnaissance de ce Gouvernement, mais aussi, la remise des passeports à un agent d'un Etat étranger souvent signifie la rupture des relations diplomatiques avec cet Etat. Ces mesures peuvent être prises par la Couronne de sa seule autorité; et les conséquences qui en résultent peuvent être trop importantes pour qu'on puisse les négliger.

Ainsi, en ce qui concerne la représentation extérieure, le pouvoir exécutif d'Angleterre est affranchi de toute intervention du Parlement. En vertu de ce pouvoir absolu, il est à même d'engager la nation au moyen des procédés simples appartenant à la marche ordinaire de la diplomatie. Il n'est pas question de limitation constitutionnelle à cet égard. Le droit de contrôle direct manque donc tout à fait au Parlement quand il s'agit de la politique étrangère poursuivie de cette façon par le Gouvernement.

(1) *House of Lords debate*, 6 août 1914, cité dans Ponsby : *Democracy and Diplomacy*, p. 37.

§ II. — *Déclaration de guerre et conclusion de paix.*

Egalement absolu est le pouvoir du Gouvernement anglais quand il s'agit des questions de guerre et de paix. D'après le principe de la Constitution, la Couronne seule est investie du droit de déclarer la guerre et de faire la paix. A cet égard, son pouvoir est exclusif. Blackstone n'a pas exagéré le droit formel lorsqu'il a dit : « Et notre droit pousse le principe si loin qu'on affirme que même si tous les sujets d'Angleterre faisaient la guerre contre un Roi allié au Roi d'Angleterre sans l'assentiment royal, une telle guerre n'amènerait aucune rupture d'alliance (1). »

Lorsque le Roi, agissant d'après l'avis de ses Ministres, a déclaré la guerre ou conclu la paix avec un Etat étranger, la guerre ou la paix sont valablement faites et peuvent produire tous leurs effets légaux, tant à l'intérieur qu'internationalement. Le Gouvernement exécutif peut prendre la responsabilité de décider des questions de guerre et de paix de sa seule autorité. Le consentement préalable du Parlement n'y est pas formellement exigé par la Constitution (2). Toutefois, cette prérogative n'est

(1) Blackstone : *Loc. cit.*, p. 252.

(2) Todd : *Loc. cit.*, p. 195.

pas spéciale à la Monarchie anglaise : c'est également le système qui a dominé en France, sous la Monarchie constitutionnelle de 1814 à 1848. Et parmi les Constitutions contemporaines, il ne manque pas de Constitutions qui, tout comme la Constitution anglaise, attribuent le droit de guerre et de paix au pouvoir exécutif, par exemple en Belgique (1), aux Pays-Bas (2), en Italie (3), et en Espagne (4), la Constitution confère au Souverain seul le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix.

M. Ponsonby a cité une statistique d'après laquelle, au cours du dix-neuvième siècle, le Gouvernement anglais n'aurait pas engagé moins de 18 guerres, sans en avoir parlé aux Chambres du Parlement. Ce chiffre est bien significatif, quoiqu'il englobe une quantité de petites expéditions coloniales motivées par des incidents qui rendaient impossible une déclaration de guerre faite suivant la procédure en usage dans les relations internationales (5).

(1) Dareste : *Les Constitutions Modernes*, Tome I, p. 85 (art. 68).

(2) Dareste : *Loc. cit.*, page 117 (art. 58-59).

(3) Dareste : *Loc. cit.*, page 674 (art. 5).

(4) Dareste : *Loc. cit.*, page 705 (art. 54).

(5) Barthélemy : *Loc. cit.*, page 305; Ponsonby : *Loc. cit.*, p. 78-79.

Même pour une guerre de l'importance de la guerre allemande de 1914, un consentement préalable n'a pas été formellement demandé au Parlement. C'est le Cabinet d'Asquith qui, sous sa seule responsabilité, prit cette grave décision. La guerre fut déclarée le 4 août 1914 et ce fut seulement le lendemain que le Foreign Minister, sir Edward Grey, en informa la Chambre des Communes. Dans ce cas-là, il est clair qu'aucune sanction formelle du Parlement n'est intervenue préalablement à la déclaration de guerre.

De même la paix avec l'Allemagne fut conclue exclusivement par le Gouvernement exécutif du Royaume-Uni. Non seulement les armistices avec l'Allemagne et ses alliés furent définitivement décidés par l'autorité exécutive, mais aussi le Traité de Paix de Versailles fut conclu par le Gouvernement sans l'intervention du Parlement. Il est vrai que le Traité de Paix fut présenté au Parlement avant la ratification royale. Cependant, ce ne fut pas en raison d'une nécessité constitutionnelle; ce fut plutôt parce que des mesures législatives étaient exigées pour mettre à exécution certaines clauses de ce Traité de Paix. Dans la séance du 11 février 1919 de la Chambre des Communes, le Premier Ministre, M. Lloyd George, fit la déclaration suivante : « La question de savoir si le Traité de Paix serait soumis à la ratification de la Chambre a été posée. Je

crois que, d'après la Constitution, certaines parties du Traité devront être soumises à la Chambre, et si la Chambre est d'avis de rejeter le Traité, elle a naturellement tout pouvoir pour le faire (1). » Nous nous permettons d'ajouter que le pouvoir exécutif d'Angleterre était en droit de conclure la paix avec l'Allemagne sans avoir à solliciter l'approbation préalable du Parlement. Le Premier Ministre se sentait obligé de soumettre à la Chambre seulement certaines parties du Traité de Paix qui avaient besoin d'une sanction législative pour entrer en vigueur. Bref, l'accomplissement de cette procédure parlementaire était une mesure d'exécution, mais non pas une condition de validité pour le Traité de Paix. S'il avait plu à la Chambre de voter contre le Traité de Versailles, comme M. Lloyd George avait dit qu'elle le pouvait, cela n'aurait pas pu affecter la valeur juridique de la paix avec l'Allemagne que la Couronne pouvait valablement ratifier de sa seule autorité.

Donc on peut dire qu'il manque à l'Angleterre des limitations constitutionnelles aux pouvoirs du Gouvernement en ce qui concerne la déclaration de guerre et la conclusion de paix; et que le Parlement britannique n'a aucun droit formel pour

(1) *Journal des Débats*, le 12 février 1919.

exercer un contrôle direct sur cette branche des affaires extérieures qui est la plus grave au point de vue de l'intérêt national.

§ III. — *La conclusion des traités.*

Le droit de faire des traités est généralement confié au pouvoir exécutif dans les Constitutions modernes. Cependant, ce droit n'est pas nécessairement absolu. On peut y apporter la limitation constitutionnelle sous forme d'approbation formelle du Parlement. Il est des Constitutions qui imposent l'approbation du Parlement pour certains traités; d'autres exigent l'approbation du pouvoir législatif pour tous les traités; d'autres enfin n'imposent l'approbation que d'une seule des Chambres législatives (1). Tous ces systèmes supposent une espèce de limitation constitutionnelle au pouvoir du Gouvernement en matière de traités. Cette limitation existe-t-elle dans la Constitution anglaise?

La Couronne d'Angleterre est investie par la Constitution de la prérogative de conclure toute espèce de traités sans l'avis préalable du Parlement. Les raisons de cette prérogative ont été exposées par Blackstone d'une façon bien significa-

(1) Nys : *Le Droit International*, Tome II, p. 511-512; Michon : *les Traités internationaux devant les Chambres*, p. 309 et suivantes.

tive. D'après lui, il appartient au Roi de conclure des traités, de former des ligues ou des alliances avec des Etats ou des Princes étrangers. Car la loi des Nations considère qu'une condition essentielle de la validité du traité est qu'il soit fait par le pouvoir souverain; alors, en effet, il lie la communauté tout entière; et en Angleterre, le Roi est seul investi du pouvoir souverain. Donc, quels que soient les engagements pris ou les conventions conclues par le Roi, aucune autre autorité dans le Royaume ne peut légalement les retarder, ou leur résister, ou les briser (1).

La prérogative de la Couronne d'Angleterre en matière de traités peut être regardée comme absolue. La sanction formelle ou la ratification du Parlement n'est pas une condition de validité pour les traités internationaux qui sont conclus par la Couronne agissant d'après l'avis des Ministres (2).

Ainsi, la Constitution anglaise, comme M. Esmein l'a bien interprétée, a conservé, en apparence, absolue et intacte, la règle qui donne au pouvoir exécutif toute liberté pour conclure les traités. La Couronne, en droit, peut les négocier et les ratifier valablement de sa seule autorité sans que le consentement préalable du Parlement soit jamais né-

(1) Blackstone : *Loc. cit.*, p. 256.

(2) Todd : *Loc. cit.*, p. 207.

cessaire. Elle n'est même pas obligée d'en donner connaissance au Parlement après leur conclusion. Les traités conclus peuvent n'être communiqués à l'une ou l'autre Chambre que si le Gouvernement le juge utile et convenable (1). Un tel pouvoir discrétionnaire laissé aux mains du Gouvernement contribue naturellement à rendre facile la pratique de contracter des engagements au moyen de traités secrets ou de clauses secrètes attachées à un traité connu du public. Or, la question de validité des traités secrets ou des articles secrets d'un traité public ne se pose pas en Angleterre au point de vue juridique, étant donné que la prérogative de la Couronne en matière de traités est affranchie de toute limitation constitutionnelle (2). Les Constitu-

(1) Esmein : *Loc. cit.*, p. 760.

(2) Un auteur anglais qui écrit en 1904 paraissait être de l'avis contraire (Courtney, *Working Constitution of the United Kingdom*, 1904, p. 133). D'après cet auteur, il était très douteux que le traité secret pût lier la nation britannique. « It is not known that any secret treaty has been thus made in this country by the British crown; but could such a thing have happened as the making and ratifying of a formal treaty without communicating it to Parliament, it must be held most doubtful whether it would bind the Nation, which might assert its freedom to accept or repudiate its proposed obligations whenever they should be made public. » Nous nous permettons de faire remarquer que cette thèse reste son opinion particulière, car, non seulement elle n'a pas l'appui de l'autorité des grands juristes anglais, mais, au contraire, elle a été contredite par les événements récents.

tions modernes contiennent souvent une disposition qui stipule qu'en aucun cas les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents (1). Mais cette garantie constitutionnelle ne se trouve pas en Angleterre. On voit souvent que des articles secrets détruisent virtuellement les effets de la Convention patente sans qu'aucune question constitutionnelle ne soit posée (2).

Nous avons démontré plus haut ce point juridique que la Constitution anglaise n'impose pas une sanction formelle du Parlement pour la conclusion des traités. Ici il faut qu'on se garde de confondre le cas de limitation constitutionnelle avec d'autres cas où des traités peuvent être soumis au Parlement. D'abord, des traités sont souvent, en Angleterre, soumis au Parlement pour la raison déjà indiquée, savoir : que des mesures législatives sont nécessaires pour les mettre à exé-

(1) Tel est le cas de la Constitution française de l'an III, qui stipule : « Dans le cas où un Traité renferme des articles secrets, les dispositions de ces articles ne peuvent être destructifs des articles patents... » (V. Hervieu : *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions*, p. 545-549).

(2) M. Ponsonby cite comme exemple les articles secrets attachés à la Déclaration publique entre l'Angleterre et la France relative au Maroc de 1904; ces articles ont été publiés pour la première fois en 1911 et ils ont, pratiquement, modifié d'esprit entier de l'arrangement original. (Ponsonby : *Loc. cit.*, p. 77.)

cution. Parfois le traité est également soumis au Parlement simplement parce que le Gouvernement s'est décidé à insérer volontairement dans le traité, lorsque le concours du Parlement est nécessaire ou désirable pour leur exécution, une clause qui en subordonne l'effet ou même la validité au vote du Parlement. Ainsi en était-il d'après l'article 20 du traité de commerce avec la France de 1860 (1). Tel aussi est le cas de l'arrangement entre l'Angleterre et la France du 28 juin 1919, qui porte cette clause (art. 4) que : « Le présent traité sera, avant sa ratification par Sa Majesté britannique, soumis au Parlement pour approbation (2). » Pourtant ni l'un ni l'autre de ces deux derniers cas n'implique une limitation constitutionnelle au droit qu'a le Gouvernement de conclure des traités de sa seule autorité. Le premier cas se produit simplement à cause de la nécessité législative; le second est plutôt motivé par la raison politique. Le Gouvernement ajoute ainsi à la force morale du traité en engageant d'avance le Parlement. Il ne s'agit point de la condition constitutionnelle

(1) Michon : *Loc. cit.*, p. 330-331.

(2) Art. 4 : « The present treaty shall before ratification by his majesty be submitted to Parliament for approval. » (*Supplement to the American Journal of International Law*, october 1919, p. 414.)

d'une sanction parlementaire pour la validité du traité.

Sur ce point, Hamilton a fait un exposé magistral du principe de la Constitution anglaise : « Le Roi de Grande-Bretagne est le représentant unique et absolu de la nation dans les affaires étrangères. Il peut, de sa seule autorité, conclure les traités de paix, de commerce, d'alliance ou de toute autre nature. On a insinué que son autorité à cet égard n'était pas définitive et que les conventions passées par lui avec les puissances étrangères étaient sujettes à la revision du Parlement et avaient besoin de la ratification de ce dernier. Mais cette doctrine, à mon avis, n'a jamais été soutenue jusqu'ici et n'a été produite que dans l'occasion actuelle. Tous les juristes anglais, ainsi que les hommes les plus versés dans la connaissance de la Constitution de ce pays, savent comme un fait bien établi que la Couronne possède dans toute sa plénitude la prérogative de faire les traités, et que les traités conclus de la seule autorité du Roi ont, en dehors de toute autre fonction, la validité et la perfection juridique la plus complète. Quelquefois, il est vrai, on a vu le Parlement modifier les lois existantes pour les mettre en harmonie avec les stipulations d'un traité nouveau, et ce fait peut avoir donné lieu à cette thèse erronée que la collaboration du Parlement est nécessaire pour donner

au traité sa force légitime (1). » Que ce passage d'Hamilton soit une interprétation exacte du droit constitutionnel d'Angleterre peut être prouvé par le fait qu'un homme d'Etat et un grand juriste comme Sir William Harcourt l'a cité encore comme autorité en toute confiance pendant les débats du Parlement relativement à la cession de l'île d'Héligoland à l'Allemagne en 1890 (2).

Ici on est amené à la question du transfert de territoire. La prérogative royale de conclure les traités admet-elle une exception dans le cas de transfert de territoires? Peut-on affirmer catégoriquement que le pouvoir du Gouvernement anglais est également absolu même à l'endroit des traités qui entraînent la question territoriale? Dans le cas d'une acquisition faite par la Couronne de territoires nouveaux pris à un Etat étranger, le pouvoir de la Couronne est incontestablement regardé comme absolu et le consentement du Parlement n'est pas nécessaire (3).

Mais en ce qui concerne la question d'une cession de territoire, le point juridique ne paraît pas très bien éclairci quant à l'étendue de la prérogative royale. Le Roi d'Angleterre peut-il céder un terri-

(1) *Fédéraliste*, édit. française, par Jèze, p. 576-577.

(2) Michon : *Loc. cit.*, p. 128.

(3) Todd : *Loc. cit.*, p. 214.

toire à l'Etat étranger par un traité sans le consentement formel du Parlement? D'après Todd, cette question restait encore douteuse de son temps: « Mais la question, dit-il, de savoir si la Couronne a le pouvoir, en vertu de sa prérogative, de céder une partie du territoire britannique à un Etat étranger, sauf par un traité de paix, sans l'assentiment du Parlement, a souvent été discutée et reste encore douteuse (1). » Cet état de choses est bien démontré par le fait que les opinions des jurisconsultes anglais ont été très diverses à l'endroit de l'étendue de la prérogative royale en matière de cession de territoire.

Le grand jurisconsulte Cockburn a établi en 1854 la distinction entre le territoire acquis par conquête ou par cession et celui acquis par occupation (By occupancy or settlement); d'après lui, la Couronne pouvait céder des territoires acquis par conquête et par cession mais non d'autres territoires. On a aussi affirmé après Cockburn que le pouvoir de la Couronne pouvait être limité même dans les cas de territoires acquis par conquête ou par cession, si le Parlement avait légiféré ou si la Couronne avait abandonné le droit de légiférer par « order in council » pour ces territoires. On a

(1) Todd : *Loc. cit.*, p. 214.

encore soutenu que le pouvoir de la Couronne pour la cession de territoire était différent à la fin d'une guerre lorsqu'il s'agit de conclure la paix et qu'alors la prérogative de cession était plus étendue qu'en temps de paix.

Cependant, toutes ces distinctions hypothétiques restent l'opinion particulière de juristes. Les pratiques observées en Angleterre depuis longtemps n'ont pas appuyé les prétendues limitations constitutionnelles de la prérogative royale concernant la cession de territoire. Comme le grand homme d'Etat Gladstone l'a bien démontré, il est à peine possible de concevoir une sorte de territoire — colonies acquises par conquête, colonies acquises par occupation avec ou sans institutions représentatives, — il n'est pas possible de signaler une catégorie de territoires dans laquelle on ne puisse montrer des exemples de cessions faites par la Couronne sans le concours du Parlement (1). Sur ce point, Sir William Harcourt a cité des exemples très convaincants. D'après lui, il n'y avait aucune raison de distinguer entre les cessions faites après une guerre et celles faites en temps de paix : des cessions avaient été faites, à de nombreuses reprises, en temps de paix, par exemple celle de

(1) Hansard : *Parliamentary debates*, Vol. CCCXLVI, p. 764. Anson : *Loc. cit.*, p. 107.

Bantam à la Hollande en 1814; il n'y avait pas exception non plus pour les territoires au sujet desquels le Parlement aurait légiféré: par exemple la Côte-d'Or avait été cédée aux Allemands en 1864 par le Gouvernement de Lord Derby sans aucune intervention du Parlement, alors pourtant qu'un acte du Parlement concernant ce territoire avait été voté en 1843 (1).

Une procédure contraire très significative fut adoptée par le Gouvernement anglais à l'occasion de la cession de l'île d'Héligoland à l'Allemagne en 1890, où les Ministres furent d'avis de subordonner la cession à l'approbation du Parlement et un bill fut présenté au Parlement pour sanctionner cette cession. Pourtant cette affaire historique a plutôt renforcé que contredit cette doctrine traditionnelle que la Couronne d'Angleterre garde le pouvoir de cession de territoire dans sa plénitude et que le Parlement n'a, au point de vue constitutionnel, aucun droit d'imposer une sanction formelle à cet effet. Car, alors, non seulement les hommes d'Etat les plus versés dans la connaissance du principe constitutionnel, tels que Gladstone et Harcourt, ont vivement combattu, au point de vue juridique, la procédure adoptée par le Gouvernement en lui rap-

(1) Hansard : *Parliamentary debates*, *Loc. cit.*, p. 773-782.
Michon : *Loc. cit.*, p. 318-319.

pelant beaucoup de précédents contraires à la consultation du Parlement pour ces cessions de territoires, mais aussi le Gouvernement même qui avait voulu se couvrir par un vote du Parlement ne prétendait pas que ce vote fût constitutionnellement indispensable pour la validité de la cession. Dans le débat au Parlement, le Gouvernement fit savoir que c'était la Couronne elle-même qui avait stipulé dans le traité que l'assentiment du Parlement serait donné parce qu'il lui avait plu de le faire, mais que cela n'impliquerait pas que cet assentiment fût indispensable et que, par conséquent, ce précédent ne créerait aucun droit pour la Chambre (1).

Donc, il est difficile d'affirmer avec M. Atherley-Jones que les cessions de territoire ne peuvent être accomplies sans la sanction du Parlement (2). Ce qu'on pourrait faire tout au plus à cet égard, c'est d'accepter la conclusion d'Anson : qu'il a été pendant ces années-ci considéré comme désirable sinon nécessaire que le consentement du Parlement soit donné à la cession de territoire en temps de paix. La procédure adoptée en 1890 a été suivie dans le cas de la convention anglo-française de 1904, dans laquelle diverses questions entre l'Angleterre

(1) Hansard : p. 771. Michon : p. 31.

(2) Atherley-Jones : *Treaty-making power of the crown, Transactions of Grotius Society*, Vol. IV, 1919, p. 105.

et la France étaient résolues dans des termes qui entraînaient la cession de territoires britanniques à la France. Un bill dans lequel la convention était incorporée fut alors présenté à l'approbation du Parlement. Cependant cela ne donna lieu à aucun débat relatif à la question de la constitutionnalité de cette procédure parlementaire (1). Sans doute, il se peut que ces précédents, après avoir été régulièrement observés en matière de cession de territoire, finissent par devenir une coutume constitutionnelle, créant pour l'avenir une limitation au pouvoir du Gouvernement anglais en cette matière, mais à présent, il est sûr d'affirmer avec Blackstone que le pouvoir souverain, pour conclure tous les traités, y compris le traité de cession de territoire, appartient d'une façon absolue à la Couronne en Angleterre.

On a souvent dit que le pouvoir souverain de faire les traités réside dans la prérogative de la Couronne, sous réserve de certaines exceptions (2). Cela nous semble être un exposé non moins trompeur du principe de la Constitution anglaise en matière de traités. Car, à cet égard, le pouvoir de

(1) Anson : *Loc. cit.*, p. 107; V. aussi Courtney : *Working Constitution of the United Kingdom*, 1904, p. 128.

(2) Atherley-Jones : *Treaty making power, Transactions of Grotius Society*, Vol. IV, p. 105.

la Couronne est constitutionnellement absolu; il n'est pas question d'exception. Ce qu'on a l'habitude de considérer comme exception est tout autre chose. Les traités qu'on croit devoir soumettre au Parlement peuvent tous être valablement conclus par la Couronne de sa seule autorité; c'est seulement pour obtenir les mesures législatives nécessaires à leur exécution que le Gouvernement se trouve obligé de les soumettre aux Chambres. Cela constitue, aux mains du Parlement, un moyen très important de contrôle législatif que nous allons examiner ci-dessous.

D'après ce que nous avons discuté plus haut, il est clair que, ni en ce qui concerne la représentation extérieure, ni dans les questions de guerre ou de paix, ni en matière de traités, la prérogative de la couronne d'Angleterre ne comporte de limitations constitutionnelles. La Constitution anglaise n'a conféré au Parlement aucun droit formel d'intervenir dans ce domaine. Le Parlement britannique est donc dépourvu de tout moyen d'exercer un contrôle direct sur le pouvoir exécutif en ce qui concerne la direction des affaires extérieures (1).

(1) V. Dicey : *Loc. cit.*, p. 361-362.

SECTION III

Le Contrôle législatif.

Nous avons montré plus haut que le Parlement britannique n'exerce pas de contrôle constitutionnel sur le Gouvernement dans la direction des affaires extérieures. Au contraire, son droit de contrôle législatif paraît très étendu en cette matière.

Quoique la Couronne d'Angleterre soit investie par la Constitution du pouvoir suprême pour agir, sans sanction formelle du Parlement, d'une façon valable, dans les relations internationales, de tels actes ont souvent besoin de mesures législatives pour être mis à exécution. Or, ces mesures sont de la compétence exclusive du Parlement. Un des principes fondamentaux de la Constitution anglaise sur lequel les juristes anglais ont tant insisté (1) c'est la souveraineté législative du Parlement. Ce principe est absolu et il ne permet aucune dérogation. Toutes les mesures d'ordre législatif doivent émaner du Parlement. C'est le Parle-

(1) Surtout le professeur Dicey dans son ouvrage classique *Introduction à l'étude de droit constitutionnel*.

ment qui fait les lois et vote les crédits. La Constitution anglaise est particulièrement rigide sur ce point. Nul ne peut, sous aucun prétexte, déroger aux lois ou toucher à la bourse nationale sans l'autorité explicite du Parlement. Comme Anson l'a dit, l'attribut le plus important du Parlement est sa souveraineté législative, bien que la législation soit seulement une des diverses fonctions que le Parlement est chargé de remplir (1). De là il résulte que la Couronne, malgré ses prérogatives dans la direction des affaires extérieures, est très souvent obligée de recourir au Parlement pour les mesures législatives nécessaires à l'exécution des actes accomplis ou de la politique poursuivie dans les relations internationales. La marche de la politique gouvernementale à l'extérieur dépend, dans une large mesure, de la volonté du Parlement en ce qui concerne sa collaboration législative. Le Parlement se trouve donc à même d'exercer un contrôle indirect sur le Gouvernement en matière de politique étrangère.

D'abord, considérons les prérogatives quant à la représentation extérieure. Ici, la limitation constitutionnelle fait totalement défaut. Il semble, de prime abord, que le Parlement britannique ne soit pas à même d'intervenir d'aucune façon dans cette

(1) Anson : *Loc. cit.*, Vol. I, p. 46-47.

branche des affaires extérieures. Cependant, au point de vue législatif, cette prérogative de la Couronne n'est pas tout à fait affranchie de contrôle parlementaire. Supposons que le Gouvernement anglais ait un différend à régler avec un Etat étranger. Il est incontestable que le pouvoir exécutif devra se charger de prendre les mesures diplomatiques nécessaires pour assurer le règlement de ce différend. Il peut faire régler le différend entre les deux pays soit au moyen de négociations directes, soit en ayant recours à l'arbitrage international. Tout cela est laissé à sa discrétion. Mais si le résultat des négociations ou de l'arbitrage entraîne des obligations pécuniaires pour le pays, c'est au Parlement que le Gouvernement doit s'adresser pour obtenir le moyen de remplir de telles obligations. Le Parlement peut alors examiner la politique du Gouvernement à cet égard et il est libre d'accorder ou de refuser au Gouvernement les moyens nécessaires pour liquider ces obligations vis-à-vis du Gouvernement étranger. Cette espèce d'affaire peut donc donner lieu à de vifs débats parlementaires sur la politique étrangère du Gouvernement.

De même, la poursuite d'une certaine politique relativement à la question internationale n'est pas non plus affranchie du contrôle législatif. Sans doute il appartient au pouvoir exécutif de prendre

l'initiative d'une politique dans les relations internationales. Il peut effectuer sous sa seule responsabilité un changement dans l'orientation de la politique ou consentir à des engagements vis-à-vis d'une nation étrangère. Cependant, dans le cas où sa politique ou ses engagements entraîneraient des charges financières pour la nation, le Gouvernement serait tenu de recourir au Parlement pour un vote de crédit additionnel. Dans ce cas-là, le Parlement peut paralyser l'action du Gouvernement dans la conduite de sa politique étrangère simplement par une résistance passive, c'est-à-dire par un refus de voter le crédit nécessaire. Supposons que le Cabinet du Royaume-Uni persiste dans une politique belliqueuse contre un certain Gouvernement révolutionnaire d'un Etat étranger. Il pourrait continuer à poursuivre sa politique en donnant appui aux éléments nationaux de cet Etat qui s'opposent au dit Gouvernement révolutionnaire. Le Gouvernement anglais aurait droit de le faire sans l'assentiment du Parlement. Mais si cette politique exige l'assistance financière aux partis étrangers, cela ne pourrait pas effectivement se poursuivre sans la collaboration du Parlement. C'est au Parlement de décider s'il convient ou non d'accorder sa collaboration. Enfin, supposons que le Gouvernement britannique ait une « conversation militaire » avec un Etat étranger au cours de

laquelle il ait promis l'appui militaire à cet Etat au cas où certaines crises internationales se produiraient. Personne ne conteste que cela ne soit de la compétence du pouvoir exécutif, mais si, pour réaliser cet arrangement diplomatique, il est nécessaire que l'Angleterre maintienne une armée expéditionnaire d'une certaine importance avec des effectifs qui entraînent des dépenses additionnelles pour le Pays, le Gouvernement ne peut pas mettre cet arrangement à exécution sans que le Parlement consente à voter le crédit nécessaire. A cet effet, le Gouvernement sera obligé de justifier sa politique devant le Parlement qui pourra alors exercer un contrôle indirect sur la politique gouvernementale.

De même, le droit de guerre et de paix ne peuvent pas s'exercer tout à fait indépendamment de l'intervention législative; quoiqu'il soit affranchi des limitations constitutionnelles.

En ce qui concerne la guerre, le Parlement, grâce à son pouvoir législatif, exerce un double contrôle sur le Gouvernement, savoir : Un contrôle d'ordre législatif et un contrôle d'ordre financier. D'après la Constitution, la Couronne seule est investie des prérogatives de faire la guerre. Cependant la nécessité d'obtenir les subsides indispensables à la poursuite d'une lutte avec une puissance étrangère et le contrôle de l'armée grâce aux « mutiny

acts » ou « army acts » annuels constituent une limitation importante à l'usage de ces prérogatives (1).

L'importance de la question de subside saute aux yeux. Le cabinet anglais pourrait seul prendre la responsabilité de déclarer la guerre contre une puissance étrangère, mais il ne pourrait pas utilement faire une guerre sans les moyens financiers nécessaires à la conduite de cette guerre. Une guerre entraîne nécessairement des dépenses additionnelles qu'il appartient au Parlement de consentir. Le Parlement pourrait facilement paralyser la politique militaire du Gouvernement par un refus catégorique au Gouvernement de voter les subsides militaires ou simplement en votant trop tardivement les crédits additionnels demandés par l'autorité exécutive. Avant de s'engager dans une lutte militaire avec une puissance étrangère, le Cabinet anglais serait forcé de prendre en considération la volonté du Parlement quant à sa collaboration financière. Il est certain que le Parlement pourrait ainsi acquérir un moyen d'exercer un contrôle sur le Gouvernement en matière de guerre.

En ce qui concerne le contrôle de l'armée au moyen des « mutiny acts » ou « army acts »

(1) Todd. : *Loc. cit.*, p. 195.

annuels, il faut qu'une explication détaillée soit présentée pour qu'on puisse bien saisir la signification et la portée de ce contrôle.

Pour faire la guerre contre une puissance quelconque on a essentiellement besoin d'une force armée. La Couronne d'Angleterre déclarerait en vain la guerre à une puissance étrangère si elle ne possédait pas une armée qui puisse poursuivre effectivement la lutte avec cette puissance. Or, en Angleterre, le « Bill of rights » de 1688 a déclaré que « le maintien d'une armée régulière en temps de paix sans le consentement du Parlement est contraire à la loi ». Ce consentement est donné chaque année et seulement pour un an, par un acte du Parlement depuis 1688. C'est ce qu'on appelle en Angleterre le « mutiny act » annuel. Cette loi est votée chaque année pour la durée d'un an seulement, et elle doit être renouvelée chaque année par le Parlement pour que la Couronne puisse également maintenir une armée régulière dans le pays.

D'ailleurs le maintien d'une force armée donne lieu nécessairement au problème de la discipline du personnel composant cette armée. Or, en Angleterre, le règne de la loi (rule of law) est tellement rigide que nul ne peut être forcé sous aucun prétexte à se soumettre à une juridiction spéciale en dehors des tribunaux de droit commun. Il est donc clair qu'il serait impossible d'établir des règles et

des juridictions spéciales nécessaires au maintien de la discipline militaire en temps de paix aussi bien qu'en temps de guerre, à moins qu'un acte spécial ne soit voté à cet effet par le Parlement. Pour cette raison, depuis 1715, le « Mutiny Act » a donné au roi le pouvoir de faire les « Articles of War », qui constituent un code de discipline militaire de la force armée, en temps de paix et de guerre.

En 1879, le « Mutiny Act » et les « Articles of War » ont été constitués en un code de lois militaires. Ce code fut modifié en 1881 et il est renouvelé chaque année pour la durée d'un an sous le titre d'« Army Act ». L'« Army Act » est, depuis lors, la seule autorité en vertu de laquelle la Couronne acquiert le droit de disposer d'une force armée dans le pays. Dans cet acte, le nombre d'effectifs que comprend l'armée régulière est fixé et les règles pour le maintien de la discipline militaire dans toutes les forces armées sont stipulées (1).

Grâce à cet « Army Act », le Gouvernement anglais possède une armée régulière et le pouvoir nécessaire pour imposer la discipline et l'ordre aux forces armées. Seulement cet acte est annuel, c'est-à-dire valable pour la durée d'une seule année. Le pouvoir exécutif s'adresse tous les ans au Parle-

(1) Anson : *Loc. cit.*, Vol. II, Part. II, p. 167-183.

ment pour le vote de cet acte. Dans le cas où le Parlement se déciderait à refuser au Gouvernement le vote de l' « Army Act », à l'expiration de celui de l'année précédente, le Gouvernement anglais ne pourrait pas légalement continuer à maintenir une armée régulière, et il serait impossible d'imposer la discipline à la force armée du pays sans entrer en conflit avec les règles du droit commun dans le Royaume (1). Dans cette circonstance, il serait difficile de concevoir comment le Gouvernement d'Angleterre pourrait utilement commencer une guerre contre une puissance étrangère. Voilà l'importance des « Mutiny Acts » ou « Army Acts » annuels comme moyen de contrôle parlementaire sur le Gouvernement, à l'endroit de la question de guerre.

Enfin, il importe d'ajouter que même au cours d'une guerre, le Gouvernement devra constamment avoir recours au Parlement pour obtenir les mesures législatives nécessaires à la conduite effective de la guerre; tel est le cas du « Defence of the Realm Act », qui constituait un moyen excessivement puissant entre les mains des Ministres anglais pour renforcer le pouvoir de l'administration pendant la dernière guerre européenne. Faute de sem-

(1) Chose curieuse; le *Naval Discipline Act* est permanent au lieu d'être annuel comme l'*Army Act*; la loi qui gouverne la marine militaire est encore le *Naval Discipline Act* de 1866. (Anson : *Loc. cit.*, Vol. II, Part. II, p. 185.)

blables mesures législatives, le pouvoir exécutif se trouverait, sinon incapable, du moins très empêché lorsqu'il faudrait poursuivre sa politique de guerre d'une manière effective. Donc, il paraît clair que la déclaration de guerre reste la prérogative de la Couronne, mais, d'autre part, le Parlement contrôle la machine dont dépend l'efficacité de la conduite de la guerre.

Egalement sujet au contrôle législatif est le droit de paix que possède la Couronne. Au point de vue constitutionnel, la Couronne d'Angleterre peut valablement conclure la paix sans l'approbation formelle du Parlement. Cependant il est très rare qu'une guerre se termine sans un traité formel de paix. Or, le traité de paix contient souvent des conditions qui entraînent pour leur mise à exécution la nécessité d'actes législatifs. Dans ce cas-là, on doit soumettre le traité de paix au Parlement afin que les mesures législatives soient votées pour mettre le traité à exécution. Tel est le cas du Traité de Versailles de 1919, qui a été soumis au Parlement par le Cabinet Lloyd George, parce que certaines parties du traité exigent des mesures législatives. De cette façon, le Parlement britannique acquiert le pouvoir de contrôle sur la politique gouvernementale dans la conclusion de la paix. Cela nous amène à la question du contrôle dans la conclusion de traités en général.

C'est en matière de traités que le contrôle législatif en Angleterre est le plus significatif. La nature juridique du traité est estimée de manière différente sous les différents systèmes légaux (1). Il est des systèmes légaux où le traité est considéré comme la loi supérieure du pays (*supreme law of the land*); un traité valablement conclu possède toute la force de la loi nationale et, par conséquent, il est directement obligatoire pour tous les tribunaux et les individus du pays. D'autre part, il est aussi des systèmes où le traité est considéré simplement comme un contrat entre les pays; il n'a pas force de loi à l'intérieur. En Angleterre, c'est le dernier système qui prévaut (2). La Couronne seule peut valablement conclure les traités, mais elle ne peut les mettre à exécution dans tous les cas sans l'intervention des actes législatifs. Comme

(1) Moore : *Treaties and Executive agreements*; dans le *Political Science quarterly*, 1905, p. 388-389.

(2) Tel paraît être aussi le système prévalant dans l'empire allemand. D'après Laband (*Droit Public de l'Empire allemand*, Vol. II, p. 484-486), la validité des traités internationaux, au point de vue du droit public, repose non sur leur conclusion, mais sur l'ordre de l'Etat de considérer le texte du traité comme une disposition impérative. L'accord du Bundesrath et du Reichstag est nécessaire si l'exécution du traité exige une loi qui contienne l'ordre. Mais le cas ne se présente pas seulement lorsque le traité contient des dispositions qui annulent, modifient, complètent le droit

le traité international n'a pas force de loi en Angleterre, il n'est pas exécutoire sans l'intervention du Parlement dans le cas où il touche aux matières qui sont de la compétence du pouvoir législatif, ou bien il sera en contradiction avec les lois existantes.

D'après Todd, « le Parlement a le droit de donner ou de refuser son approbation à celles des parties du traité qui ont besoin d'une sanction législative pour avoir force et effet : par exemple, si le traité introduit une modification de la loi criminelle ou municipale, des règles sur l'extradition des criminels, des changements dans les tarifs, ou dans des règlements commerciaux » (1). Anson a exposé le principe juridique en des termes plus précis : « Personne, sauf le Roi, ne peut engager la communauté par traité, mais peut-il toujours le faire sans collaboration du Parlement? Il semble qu'il s'ensuit des principes généraux de notre Constitution qu'un traité qui comporte une charge pécuniaire pesant sur la Nation ou qui modifie la loi

existant; il en est de même quand il se rapporte à une matière qui doit être réglée ou qui est ordinairement réglée dans l'empire allemand, sous forme législative et en particulier même quand il se rapporte à des règles administratives qui ont été sanctionnées dans l'empire allemand par des lois, car des dispositions administratives qui ont été publiées par voie législative ne sauraient être abrogées que par voie législative.

(1) Todd : *Loc. cit.*, p. 207-208.

nationale, a besoin de la sanction parlementaire. S'il n'en était pas ainsi, le Roi, en vertu de ses prérogatives, pourrait, d'une façon indirecte, lever des impôts ou légiférer sans le consentement du Parlement (1). » Anson a encore précisé que « cette sanction parlementaire est nécessaire, non pas à la validité, mais à l'exécution du traité ». Il est certain que lorsqu'un traité entraîne une charge pour la Nation ou un changement dans la législation nationale, il peut être fait mais non pas mis à exécution sans la sanction du Parlement. Tels sont les traités de commerce, d'après Anson, qui peuvent exiger un changement dans la nature ou le montant des droits perçus sur des marchandises importées ou exportées, ou les traités d'extradition qui donnent au pouvoir exécutif le droit de saisir, appréhender et livrer à un pays étranger des individus qui ont commis un crime dans ce pays et sont venus chercher refuge en Angleterre (2). Pour spécifier les cas avec plus de détails encore, un juriste anglais énumère une série de traités comme exigeant la sanction du Parlement, savoir : les traités commerciaux et les traités qui imposent une charge financière aux contribuables

(1) Anson : *Loc. cit.*, Vol. II, Part. II, p. 103.

(2) Anson : *Loc. cit.*, Vol. II, Part. II, p. 109; Forsyth : *Cases and Opinions in Constitutional Law*, p. 369.

du pays, les traités qui affectent directement et immédiatement les citoyens particuliers, les conventions relatives à l'extradition et celles qui exigent quelques modifications dans la législation nationale pour être mises en action. Il nous rappelle la Déclaration de Londres comme un exemple de traité de la dernière catégorie (1). Une telle énumération sert simplement à donner des exemples de cas spéciaux où le traité a besoin de la sanction parlementaire pour être exécuté, mais elle ne peut jamais avoir la prétention de présenter un tableau complet comprenant toutes les catégories de traités qui exigeront la sanction parlementaire en Angleterre. D'autre part, tout traité d'une certaine catégorie dans cette énumération n'exige pas nécessairement la sanction du Parlement; il l'exige seulement dans le cas où un acte législatif est nécessaire pour sa mise à exécution : les traités commerciaux, par exemple, devront être soumis au Parlement seulement en tant qu'ils contiennent des modifications dans les tarifs de droits à percevoir par le Trésor (2). Enfin, il semblait plus simple de

(1) Atherley-Jones, *Treaty-making power of the Crown*, *Loc. cit.*, p. 105.

(2) Ainsi les traités de commerce du 30 mars 1865 avec le Zollverein et du 16 décembre 1865 avec l'Autriche ne contenant pas de modifications de droits furent mis à exécution sans aucune intervention du Parlement. (Michon : *Loc. cit.*, p. 322-323.)

revenir au point de départ qu'Anson a déjà établi, c'est-à-dire que, dans les cas où le traité entraînerait une charge financière ou une modification dans la législation nationale, la sanction du Parlement est nécessaire à sa mise à exécution. Le traité qui impose une charge financière a besoin de la sanction parlementaire parce que le vote de crédit entre dans la compétence du pouvoir législatif; celui qui entraîne un changement dans la législation nationale doit être soumis au Parlement simplement pour cette raison que le traité n'a pas force de loi et que quand il est en contradiction avec la loi existante, seul le Parlement peut mettre la législation en harmonie avec le traité. Pour nous, nous préférons présenter le cas d'une manière abstraite en affirmant que tous les traités ont besoin de l'intervention du Parlement pour leur exécution quand ils touchent à une matière qui est du domaine législatif ou quand ils contiennent des clauses qui sont en contradiction avec les lois existantes. Cela suffit pour démontrer qu'un assez grand nombre de traités entreront dans les catégories de ceux pour l'exécution desquels la sanction du Parlement est indispensable.

Cette sanction parlementaire se présente sous des formes diverses suivant les différents cas (1).

(1) Michon : *Loc. cit.*, p. 320 et suivantes.

Très souvent la sanction se présente sous la forme du vote d'une loi qui ne contient aucune référence au traité, mais qui, sur un point spécial, effectue une modification dans la législation existante afin de la mettre en harmonie avec les clauses de ce traité. De cette façon, on parvient à éviter la contradiction qui se trouve entre le traité et la loi existante et à rendre exécutoire le traité à l'intérieur. Tel est le cas du « Customs Tariff Amendment Act » de 1860 qui ne contenait aucune référence au traité de commerce de 1860 avec la France, quoique cette loi eût pour objet de rendre exécutoire ledit traité. En ce cas, le traité doit néanmoins être présenté au Parlement comme motif du projet de loi que le Parlement est appelé à voter. Il est bien entendu que cette forme de la sanction du Parlement convient bien lorsque le traité ne touche que sur un point à une matière du domaine législatif, ou bien encore lorsqu'il apporte aux lois existantes des modifications qui doivent prendre un caractère général et permanent. Cependant le traité renferme souvent des dispositions complexes qui touchent à des matières de nature diverse. Alors ce ne serait pas une tâche aisée ni simple pour les autorités de formuler les lois qui nécessitent l'exécution de ce traité. Pour alléger et faciliter cette opération, le pouvoir législatif est souvent obligé d'intervenir d'une façon directe et

donne l'ordre général d'observer le traité que le gouvernement a conclu (1). Cela nous amène à une autre forme de sanction parlementaire relativement à l'exécution du traité.

Cette forme de sanction consiste dans le vote d'une loi qui vise directement le traité dont les dispositions seront par là rendues exécutoires. Un auteur allemand (2), qui écrit en 1874, n'avait relevé jusqu'alors, depuis le commencement du règne de la Reine Victoria, que dix-neuf cas dans lesquels le vote du Parlement avait été donné de cette façon. Mais il paraît certain que, de nos jours, ce procédé est devenu plus commun en Angleterre. La formule de la loi peut varier suivant le cas. Parfois la loi simplement autorisait le pouvoir exécutif à faire ce que comporte l'exécution du traité; tel est souvent le cas du traité ayant un caractère financier (3). Pour les autres traités, la loi a souvent explicitement suspendu, à l'égard de l'exécution du traité, toutes les dispositions législatives contraires qui empêchaient les stipulations

(1) Sur ce point, v. Laband : *Droit public*, Vol. II, p. 36 et suivantes.

(2) Meier, cité dans Michon : *Loc. cit.*, p. 321.

(3) L'autorité a été donnée en termes comme ceux-ci : *It shall be lawful for Her Majesty and she is hereby authorised to*. Suit l'indication de l'objet du traité. (Ex.: 18 et 19 Vict. C. 99.)

du traité de produire leur plein effet (1). La loi a quelquefois donné une approbation directe au traité en déclarant que le dit traité aurait force et effet malgré toute disposition de loi contraire (2).

Quoi qu'il en soit, le point essentiel reste le même, savoir : Que le Gouvernement anglais doit recourir au concours du Parlement dans tous les cas où l'acte législatif sera nécessaire pour l'exécution du traité, que cette procédure parlementaire ne soit pas simplement une formalité peut être bien démontré par le fait que le Parlement a souvent refusé au Gouvernement la sanction nécessaire à l'exécution du traité. On pourrait en citer bien des exemples dans l'histoire parlementaire d'Angleterre. Un des plus récents et des plus importants se trouve dans le cas du rejet de la Déclaration de Londres. La Conférence Navale de Londres s'est tenue à Londres, le 4 décembre 1908, convoquée par le Gouvernement anglais. Le Gouvernement an-

(1) « Be it enacted, etc., All acts of Parliament and laws which operate to prevent the provisions of the said treaty from taking full effect, shall, so far as they so operate, be suspended, and of no effect during the Continuance of the said treaty. » (Ex.: 18 et 19 Vict. C. 3.)

(2) « Be it enacted, etc., The above cited convention is hereby confirmed, and shall be deemed to have full force and operation, anything in the said recited act or in any other act of Parliament notwithstanding. » (Ex.: 21 et 22 Vict. C. 35.)

glais justifiait la convocation de cette Conférence par le fait que l'opinion publique de la Grande-Bretagne s'opposait à l'institution de la Cour Internationale des Prises que la seconde Conférence de La Haye avait créée, à moins qu'on ait clairement fait connaître la loi qui devrait y être appliquée. Il résulte de cette Conférence navale qu'un Code international de la guerre maritime fut adopté sous le titre de « Déclaration de Londres ». Cette déclaration signée par les délégués britanniques et acceptée par le Cabinet d'Asquith, rencontra une vive opposition dans le public et dans les Chambres du Parlement. Un « Prize Bill », incorporant les dispositions de la Convention de la Cour des Prises et de la Déclaration de Londres, fut présenté au Parlement. Il passa à la Chambre des Communes le 7 décembre 1911, mais fut rejeté par la Chambre des Lords. Le Gouvernement fut ainsi dépourvu de tout pouvoir pour mettre les dispositions de la Déclaration de Londres à exécution, et la Déclaration n'a jamais été ratifiée par l'Angleterre, bien qu'elle ait été déjà ratifiée par le Sénat des Etats-Unis et incorporée par le Gouvernement français dans les instructions pour l'application de Droit International en cas de guerre, du 19 décembre 1912 (1). Ainsi le résultat de la Conférence de

(1) *American Journal of International Law*, 1915, p. 201.

Londres fut détruit par le refus du Parlement britannique à donner la sanction nécessaire à l'exécution des dispositions de la Déclaration. Comme on l'a bien su, cette action négative du Parlement britannique a eu un effet très important sur la conduite de la guerre maritime pendant la dernière guerre avec l'Allemagne, car le Gouvernement anglais a, par là, conservé sa liberté d'appliquer les pratiques traditionnelles de l'Angleterre à la guerre maritime. Cette affaire peut bien montrer que le Parlement britannique est capable de faire obstacle à la politique étrangère du gouvernement par le refus de donner son concours à l'exécution du traité.

Comme le Gouvernement anglais n'est pas toujours sûr de réussir à obtenir du Parlement la sanction nécessaire à l'exécution du traité, le système anglais pourrait donner lieu à de sérieuses difficultés internationales. Pour éviter ces difficultés, le Gouvernement anglais est souvent obligé de soumettre le traité, lorsque le concours du Parlement est nécessaire à son exécution, au Parlement avant la ratification royale (1), bien que le droit de la

(1) Todd (*Loc. cit.*, p. 209) en a cité quelques exemples tel que le traité de neutralité avec la Belgique (1870), le traité de Washington en 1871 et le traité de 1873 avec la France; mais on peut dire que c'est plutôt la procédure constamment suivie de nos jours. (V. Anson : *Loc. cit.*, Vol. II, Part. II, p. 109.)

Couronne de ne communiquer les traités qu'après la ratification n'en ait pas moins toujours été maintenu. On a même adopté une autre mesure de prudence à cet effet, qui consiste dans l'insertion dans le traité d'une clause qui en subordonne l'effet à l'« assentiment du Parlement » (*Assent of Parliament*) (1), ou au « vote d'un acte du Parlement destiné à en procurer l'exécution » (*An act of Parliament being passed to carry it into execution*) (2). De cette façon, le Gouvernement anglais pourrait se dégager des obligations vis-à-vis de l'Etat cocontractant, dans le cas où le Parlement aurait refusé d'accorder la sanction nécessaire à l'exécution du traité.

Il ressort bien de là que, quoique la Couronne seule ait la prérogative de conclure valablement les traités, elle est constamment obligée de soumettre au Parlement les traités qu'elle aura conclus, car il est bien des cas où les traités ne seront pas exécutoires sans l'intervention de l'acte législatif. Le Parlement britannique se trouve ainsi à même d'exercer un contrôle étendu sur le Gouvernement dans la conclusion des traités. Cela constitue le contrôle législatif le plus important en matière de politique étrangère.

(1) P. e. l'article 20 du traité de commerce de 1860 avec la France; l'article 12 de la convention avec l'Allemagne sur la cession de l'île d'Héligoland.

(2) P. e. l'article 15 de la convention d'extradition de 1852 avec la France qui n'aboutit pas.

SECTION IV

Le Contrôle politique.

Le contrôle politique est généralement considéré comme le plus important des contrôles que le Parlement britannique puisse exercer sur le Gouvernement dans la direction des affaires extérieures. Cette espèce de contrôle découle du principe de la responsabilité ministérielle et ne peut s'exercer que d'une façon indirecte sur la politique étrangère.

Comme nous l'avons suffisamment démontré plus haut, la direction des relations extérieures en Angleterre a été, et reste encore, la prérogative de la Couronne. Cependant le pouvoir royal s'exerce toujours sous réserve de la responsabilité ministérielle. Le Parlement n'a pas le droit d'intervenir formellement dans l'exercice de la prérogative que possède la Couronne de diriger les affaires extérieures, mais il a le droit de demander compte aux Ministres du mauvais usage qu'ils auront fait de cette prérogative. Grâce au principe de la responsabilité ministérielle, la politique étrangère peut être ainsi indirectement soumise au contrôle du Parlement. C'est un point de vue capital du régime représen-

tatif que les juristes anglais n'ont jamais cessé de faire remarquer depuis Blackstone (1), Todd (2) jusqu'à Anson (3) et Dicey (4).

Le principe de la responsabilité ministérielle, comme on le sait bien, s'impose dans toutes les branches de l'Administration qui se trouvent sous la direction du pouvoir exécutif. Mais dans le domaine des affaires extérieures, on incline particulièrement à insister sur l'importance de ce principe. Car les affaires extérieures, comme Bryce l'a bien remarqué, diffèrent des affaires intérieures en ce que celles-là ne peuvent pas être réglées d'avance par des lois qui sont générales comme application et minutieusement particulières comme rédaction (5), et par conséquent l'Administration des affaires étrangères est essentiellement de nature à être abandonnée à la direction du Gouvernement. Faute de limitations constitutionnelles au pouvoir royal à cet égard, on est obligé de dépendre principalement de l'institution de la responsabilité ministérielle pour empêcher le Gouvernement d'abuser de son pouvoir dans la direction des relations extérieures.

(1) Blackstone : *Loc. cit.*, p. 251.

(2) Todd : *Loc. cit.*, p. 195, 208.

(3) Anson : *Loc. cit.*, Vol. II, Part. II, p. 97 et suivantes.

(4) Dicey : *Loc. cit.*, p. 361-362.

(5) Bryce : *American Commonwealth*, Vol. I^{er}, p. 221.

Cette responsabilité ministérielle a pour sanction deux procédés parlementaires. D'abord, il y a la procédure traditionnelle de mise en accusation (impeachment) du Ministère qui est considéré comme coupable d'avoir fait mauvais usage du pouvoir dans ses transactions avec l'Etat étranger. Le second procédé consiste en ce qu'on peut censurer et renverser du pouvoir le Ministre qui est responsable de la faute commise dans les affaires extérieures.

Au cours des ^{xvii}e et ^{xviii}e siècles, c'était le premier procédé qui prévalait comme moyen de contrôle du Gouvernement. On voit alors que quelquefois le Ministre a été mis en accusation par la Chambre des Communes en raison de sa responsabilité dans la conduite des affaires extérieures (1). Aussitôt que la Chambre se trouva en état d'exercer une influence décisive sur la situation des Ministres, de telle sorte que le Gouvernement se sentit impuissant à exercer son pouvoir gouvernemental sans l'appui d'une majorité dans la Chambre, l'ancienne procédure de mise en accusation perdit sa valeur et tomba en désuétude (2). Au cours du

(1) On trouve un exemple fameux dans l'« impeachment » de lord Somers pendant le règne de Guillaume III, en raison de sa responsabilité, pour la ratification du Traité de Participation. (Walpole : *Foreign Relations*, p. 114 et 115.)

(2) Anson : *Loc. cit.*, Vol. I^{er}, p. 363-365).

xix^e siècle, le régime du Gouvernement parlementaire s'est constamment perfectionné et a fonctionné d'une manière des plus régulières. Et depuis, c'est plutôt du moyen politique de renversement de Ministres qu'on se sert principalement pour donner effet à la responsabilité ministérielle. Le fait que dans le commentaire de Blackstone et même dans celui de Todd, on parlait constamment de l'impeachment de Ministres comme d'un moyen efficace d'exercer un contrôle sur la politique étrangère, est significatif, tandis que de nos jours les juristes insistent plutôt sur la démission du Cabinet comme sanction la plus naturelle de sa responsabilité dans la mauvaise direction des relations extérieures.

Ainsi le fonctionnement du régime parlementaire apporte une espèce de tempérament au droit formel qu'a la Couronne de diriger les relations extérieures. Le point essentiel du Gouvernement parlementaire est que le Gouvernement exerce son pouvoir sous le contrôle du Parlement. Comme l'a dit le Professeur Burgess, sous la forme parlementaire de Gouvernement, le pouvoir législatif détermine l'existence d'un pouvoir exécutif réel et y met fin à son gré (1). Le Gouvernement anglais

(1) « Parliamentary government is that form in which the state confers upon the legislature the complete control

est un Gouvernement parlementaire par excellence; le maintien des Ministres au pouvoir dépend de la volonté du Parlement. Le Parlement peut soumettre les actes du Gouvernement à l'examen et à la critique. Il peut approuver ou condamner la politique étrangère du Gouvernement, et dans le cas où il n'a plus confiance aux Ministres, il peut faire tomber le Cabinet. De cette façon, le Parlement britannique peut exercer un contrôle indirect sur la politique étrangère du Gouvernement.

Le contrôle politique s'applique à toutes les branches des affaires extérieures. Surtout en matière de représentation extérieure, ce contrôle est considéré comme le moyen qui s'y prête le mieux. En cette matière, non seulement le contrôle constitutionnel manque tout à fait, mais même le contrôle législatif ne peut s'exercer là que dans certains cas particuliers. Au contraire, la responsabilité ministérielle peut être mise en jeu pour tous les actes gouvernementaux relatifs à la représentation extérieure. Une négociation quelconque avec l'Etat étranger peut bien être mise en question au Parlement; la reconnaissance d'un Etat nouveau

of the administration of law. Under this form the legislature originates the tenure of the real (though perhaps not the nominal) executive and terminates it at pleasure. » (Burgess : *Political Science and Constitutional Law*, Vol. II, p. 13.)

ou l'établissement de relations diplomatiques ou commerciales avec un certain Gouvernement révolutionnaire peut provoquer de sérieuses critiques dans les Chambres du Parlement devant lequel le Gouvernement doit défendre sa politique. Juridiquement le Gouvernement peut exercer son droit dans les transactions avec les Etats étrangers, mais au point de vue politique, les actes du Gouvernement sont soumis au contrôle du Parlement. Les questions de guerre et de paix ne peuvent être décidées que sous la responsabilité ministérielle. Sans doute la Couronne d'Angleterre est constitutionnellement investie du droit de guerre et de paix. Cependant ce serait politiquement imprudent de prendre la responsabilité de décider des graves questions de guerre ou de paix au mépris des sentiments des représentants du peuple. Des critiques soulevées ou l'opinion émise au sein du Parlement peuvent exercer une influence importante sur l'action du Gouvernement en cette matière. Par exemple, en 1782, une résolution adoptée dans la Chambre des Communes, suivie d'une adresse à la Couronne, a forcé le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour terminer la guerre avec les Colonies américaines. Un autre exemple se présente en 1857; la Chambre alors a adopté une résolution condamnant la guerre avec la Chine et le Ministre Palmerston fut obligé de faire appel au

pays relativement à cette question (1). De même, en matière de traités, le Gouvernement ne peut pas agir indépendamment du contrôle parlementaire au point de vue politique. Bien que le Parlement n'ait pas le droit formel d'intervenir dans la conclusion de traités, il peut demander compte au Ministre qui est responsable de leur conclusion. Il appartient au Parlement d'examiner et de critiquer les engagements internationaux conclus par le Gouvernement. Si le Parlement n'est pas satisfait de ce qui est accompli par le Gouvernement, il peut condamner la conduite du Gouvernement et prendre des mesures pour mettre en jeu la responsabilité ministérielle. Todd a dit : « Après la conclusion de négociations importantes avec les représentants d'un Etat, ou de plusieurs Etats étrangers, le Gouvernement en communique d'habitude le résultat au Parlement, et indique la ligne de conduite qu'il compte suivre. Si l'une des Chambres est d'avis que le Gouvernement a manqué, en quoi que ce soit, à son devoir, il lui est loisible de faire telle démarche qu'elle jugera convenable pour faire connaître à la Couronne ses idées sur ces points. Si, en effet, l'initiative de la politique étrangère rentre dans la prérogative de la Couronne, exercée sous la responsabilité des

(1) Anson : *Loc. cit.*, Vol. II, Part. II, p. 103.

Ministres constitutionnels, il est, néanmoins, du devoir du Parlement, quand le résultat des négociations conduites par le Ministre lui a été communiqué, de critiquer, d'appuyer ou de condamner cette politique, selon que les intérêts de la nation lui semblent l'exiger (1).

Il est clair qu'il serait superflu d'examiner séparément l'étendue du contrôle politique dans les diverses matières comme nous l'avons fait dans le cas du contrôle législatif. Ce qui importe ici, c'est de dégager les différents procédés au moyen desquels le contrôle peut s'exercer sur les actes du Gouvernement dans la direction des relations extérieures.

Dans la discussion des procédés du contrôle politique, il faut remarquer tout d'abord que quand on parle du contrôle parlementaire à cet égard, c'est plutôt le contrôle d'une seule Chambre du Parlement qu'on envisage, savoir : la Chambre des Communes. Il est vrai que très souvent la Chambre des Lords s'intéresse bien à des questions de relations extérieures et que, grâce à sa meilleure procédure et à la mûre expérience de ses membres, une discussion utile peut se produire dans cette Chambre relativement à la politique étrangère (2).

(1) Todd : *Loc. cit.*, p. 211-212.

(2) Ponsonby : *Loc. cit.*, p. 59.

Mais, à cet égard, l'influence de la Chambre des Lords sur le Gouvernement demeure d'ordre moral; politiquement, le Gouvernement n'est responsable que devant la Chambre des Communes. C'est principalement la Chambre des Communes qui exerce un contrôle politique sur le pouvoir exécutif en matière de politique étrangère comme en matière de politique intérieure.

Il y a un autre point qui doit être signalé à cet égard. C'est que dans le Parlement britannique il n'existe pas de Commission des affaires extérieures telle qu'on a l'habitude de la voir établie dans d'autres Parlements. Par conséquent, il n'y a pas de procédure spéciale pour traiter les questions de relations extérieures. Toute discussion, tout débat, relatif aux affaires extérieures ont lieu dans la Chambre suivant les procédures ordinaires du Parlement (1).

Parmi les procédés au moyen desquels le Parlement peut demander compte de ses actes au Gouvernement relativement à la direction des relations extérieures, le débat sur le vote de crédits pour le Ministère des affaires étrangères (Foreign Office Vote) est naturellement considéré comme le plus important. Le « Foreign Office Vote » offre à la Chambre une occasion spéciale d'examiner les

(1) V. Lowell : *Loc. cit.*, p. 327-335.

divers aspects de la politique étrangère poursuivie par le Gouvernement. Dans une session ordinaire, un ou deux jours sont consacrés aux débats relatifs aux affaires extérieures. Pendant les débats, diverses questions sur des points de détails relatifs aux relations extérieures peuvent être posées et le Foreign Minister termine souvent le débat par un discours en réponse à l'ensemble des questions posées (1).

L'adresse en réponse au discours du Trône offre aussi l'occasion de discuter des questions concernant la politique étrangère. Pendant deux ou trois semaines au débat d'une session ordinaire on discute cette adresse au Roi proposée par le Gouvernement à l'entrée de la session. Alors, dans la Chambre se produisent d'ardentes luttes dans lesquelles le parti d'opposition et le Gouvernement s'engagent relativement à l'ensemble de la politique gouvernementale. Si la Chambre se trouve en désaccord avec la politique étrangère du Gouvernement, elle peut donner son opinion et condamner la politique en cette occasion. Cela consiste à proposer des amendements à l'adresse, dans des termes que le Gouvernement ne peut accepter sans avouer sa propre faute. Si les amendements sont

(1) Ponsonby : *Loc. cit.*, p. 50 et 72.

adoptés, malgré l'opposition du Gouvernement, ce sera une grave raison pour que les Ministres soient obligés de démissionner.

On peut aussi poser, au Ministre, au jour le jour, des questions relatives aux affaires extérieures. Cela fournit à la Chambre l'occasion d'obtenir des renseignements sur des questions particulières de relations extérieures ou d'appeler l'attention du public sur certaines affaires plus ou moins importantes.

Au Parlement britannique, les questions ne peuvent pas donner lieu à un débat ou à un vote. Cependant, la réponse du Ministre à une question posée peut provoquer une motion d'ajournement pour discuter une affaire urgente. (Motion to adjourn for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance.) Alors un débat et un vote s'ensuivront dans la Chambre. La politique étrangère peut, de cette façon, être mise en question. Quoiqu'une motion de cette sorte n'aboutisse pas toujours à une censure du Ministre, elle peut servir à mettre au jour une question particulière relative aux affaires extérieures. Quelquefois le Gouvernement lui-même se décide à faire une motion semblable pour éclaircir, devant la Chambre, les questions de relations extérieures. Cela arrive principalement à la suite d'une crise internationale et offre une occasion supplémentaire d'examiner

la politique étrangère du Gouvernement. Tel fut le cas en 1911; alors une motion fut déposée par le Premier Ministre lui-même pour discuter la politique étrangère du Gouvernement. « That the foreign policy of his Majesty's Government be now considered (1). »

Enfin, dans les cas les plus graves, la Chambre peut définitivement condamner la politique du Gouvernement et faire une motion pour un vote de censure ou de défiance à l'adresse du Gouvernement. Pour la Chambre, c'est la façon la plus sérieuse de mettre en jeu la responsabilité ministérielle. Le Gouvernement peut avoir toute liberté d'action dans la direction des affaires extérieures, mais, d'autre part, la Chambre a le droit de retirer sa confiance qui est nécessaire au maintien au pouvoir des Ministres. Ce retrait de confiance fournit à la Chambre le suprême moyen de contrôle quant à la conduite du Gouvernement dans sa direction des relations extérieures.

Tels sont les différents procédés parlementaires au moyen desquels la politique étrangère du Gouvernement anglais est soumise au contrôle de la Chambre. Par là, on voit bien que le Parlement britannique a de multiples occasions de demander

(1) Ponsonby : *Loc. cit.*, p. 52.

compte de ses actes au Gouvernement, touchant les relations extérieures. La sanction ultime consiste dans la démission des Ministres. Le maintien des Ministres au pouvoir dépend de la volonté de la Chambre; lorsque dans la Chambre la majorité ne considère plus avec confiance les actes du Gouvernement relativement aux relations extérieures, à tout moment les Ministres peuvent être renversés. En vertu de cette sanction politique, le Parlement britannique se trouve à même d'obliger le Gouvernement à se conformer aux sentiments de la Chambre quant à sa conduite des affaires extérieures. C'est le point essentiel sur lequel de grands auteurs de nos jours ont tant insisté pour démontrer la suffisance du contrôle parlementaire de la politique étrangère en Angleterre. L'observation de Bryce mérite d'être signalée sur ce point : « La différence capitale, dit Lord Bryce, entre le système des Etats-Unis et celui de l'Angleterre consiste en ce fait qu'ici le Président garde sa fonction (hold office) durant une période fixée en vertu du mandat direct du peuple, indépendamment du pouvoir législatif, tandis qu'en Angleterre le Ministère est dépendant de la confiance et de l'appui de la Chambre des Communes... En Angleterre, l'habitude a été de permettre au Cabinet d'exercer les anciens pouvoirs de la Couronne avec comparativement peu d'intervention de la part du Parle-

ment, car la Chambre des Communes a, en vertu de sa pratique d'interroger les Ministres, des moyens de savoir quelle politique ils adoptent dans les affaires extérieures. Si elle n'approuve pas cette politique, elle témoigne aussi de sa désapprobation (1). Cela suffit pour démontrer la signification du contrôle politique que le Parlement britannique est appelé à exercer sur la politique étrangère.

Cependant, ici, il importe de faire remarquer qu'on doit bien se garder d'exagérer la valeur pratique du contrôle politique en Angleterre.

Il est vrai que le régime parlementaire sert à apporter des tempéraments importants au droit formel dont la Couronne d'Angleterre est investie pour diriger les affaires extérieures; mais on se tromperait si l'on estimait que le contrôle politique peut s'exercer en Angleterre d'une façon tellement effective que le Gouvernement soit toujours tenu de mettre sa politique en harmonie avec les sentiments des représentants du peuple.

On voit à bien des indices que la politique étrangère en Angleterre échappe, dans une mesure bien significative, au contrôle du Parlement, même au

(1) Treatment of International questions by Parliaments in European Countries, the United States, etc. (*Miscellaneous*, n° 5, 1912, p. 26.)

point de vue politique. D'abord, la conduite des affaires extérieures décide rarement du sort du Cabinet. Depuis le commencement du règne de la Reine Victoria jusqu'à la veille de la dernière guerre européenne — période pendant laquelle les activités du Gouvernement britannique se sont déroulées le plus intensément dans les relations internationales — on ne compte pas moins d'une vingtaine de changements de Cabinet en Angleterre. Cependant, il est difficile de dire s'il y en a qui soient véritablement causés par des actes de la politique étrangère (1). Presque tous ces changements de Cabinet ont eu lieu pour des raisons d'ordre intérieur et la situation politique des Ministres a été très peu affectée par la question des affaires extérieures (2). Voilà une preuve bien signi-

(1) V. *The Statesman's Year Book* 1918; Sidney Low : *Politique history of England*, appendix II, p. 509-519.

(2) Un seul cas de changement de cabinet qui peut être considéré comme la conséquence du désaccord au sujet de questions de politique extérieure se présente dans la démission du Cabinet de Palmerston (1858). Cela résulta de l'opposition de la Chambre à la conduite de Palmerston dans l'affaire d'Orsini. Le complot d'Orsini contre Louis-Napoléon avait été projeté à Londres. Pour apaiser les sentiments français à l'endroit de cette affaire, Palmerston avait présenté un bill (conspiracy bill) à la Chambre pour punir les auteurs du complot. La Chambre n'approuvait pas son attitude bienveillante vis-à-vis de Louis-Napoléon, et le bill fut rejeté par la majorité de la Chambre. Par suite, Palmerston démissionna immédiatement. (V. Low : *Loc. cit.*, p. 163-164.)

ficative de l'inefficacité du contrôle politique en Angleterre.

Un autre fait également significatif à cet égard est que le Foreign Minister appartient rarement à la Chambre des Communes. Le régime parlementaire ayant été perfectionné au cours du xix^e siècle, on y voit paraître cette tendance, que toutes les places de premier ordre, dans le Cabinet, sont occupées par des membres de la Chambre des Communes. Il est à peine besoin d'en chercher la raison : c'est une conséquence naturelle du régime parlementaire, tel qu'on le voit fonctionner en Angleterre. Ce régime exige que les Ministres soient tenus comme responsables devant la Chambre des Communes seulement. Or, le cas du Foreign Office présente une exception. Là, la tendance a été tout autre. Le portefeuille du Foreign Minister est, en règle générale, donné aux Pairs (Peers) plutôt qu'aux membres de la Chambre des Communes. Un auteur anglais qui écrit en 1882 a déjà fait remarquer le fait que, pendant les quatre-vingts années qui s'étaient écoulées dans le xix^e siècle, vingt personnes avaient possédé le portefeuille du Foreign Minister; mais parmi elles huit seulement avaient appartenu à la Chambre des Communes, et d'ailleurs six d'entre les huit avaient occupé le poste avant 1841. A partir de 1841, le poste du Foreign Minister avait été occupé presque exclu-

sivement par des Pairs (1). Cette tendance est également à remarquer depuis le moment où le dit auteur écrit jusqu'à la veille de la dernière guerre européenne. Pendant cette période-là on ne voit qu'un Foreign Minister qui fut membre de la Chambre des Communes (2). Comme on le sait, en Angleterre les Ministres n'ont l'entrée dans l'une ou l'autre des Chambres du Parlement que lorsqu'ils sont membres de la dite Chambre, quand le Foreign Minister est un pair, il ne peut pas prendre la parole dans la Chambre des Communes; c'est souvent un Sous-Secrétaire d'Etat qui est chargé de représenter le Foreign Office aux séances de cette Chambre. Naturellement, la Chambre ne peut pas s'attendre à obtenir de renseignements importants en ce qui concerne les affaires extérieures d'un Sous-Secrétaire d'Etat qui n'a pas la même liberté que le Foreign Minister lui-même pour faire connaître la politique étrangère du Gouvernement. Et, en l'absence du Foreign Minister aux séances, il est difficile à la Chambre d'exer-

(1) Walpole : *Loc. cit.*, p. 118.

(2) C'est sir Edward Grey; il fut nommé Foreign Minister en 1905, quand le cabinet libéral de Campbell-Bannerman fut constitué, et a continué à diriger le Foreign Office jusqu'à la formation du cabinet de Lloyd George en 1916. Cependant, au mois de juillet 1916, quand il était encore à son poste, il a été élevé à la pairie.

cer une pression directe sur ce Ministre, en ce qui concerne sa conduite relativement à la direction de la politique extérieure. Un semblable état de choses est une preuve du fait que la politique étrangère a constamment échappé au contrôle de la Chambre.

Enfin, un autre fait est aussi significatif dans la Chambre des Communes en Angleterre : les grands débats parlementaires ont de plus en plus cessé de s'engager relativement à la politique étrangère. Malgré l'existence de multiples procédés indiqués plus haut au moyen desquels le Parlement peut demander compte aux Ministres de leurs actes dans la direction des affaires extérieures, les questions concernant la politique étrangère ont été beaucoup moins débattues dans les séances de la Chambre depuis les dernières vingt années. C'est un fait qui a été reconnu par tous ceux qui ont une ample expérience de la vie parlementaire en Angleterre (1). Comme M. Ponsonby l'a bien constaté, bien des jours, des mois et même des années sont consacrés à la discussion la plus détaillée de

(1) Dans le Rapport sur la procédure de la Chambre des Communes, 1914, M. Balfour, M. Asquith, alors Premier Ministre, et le Président de la Chambre reconnurent ce fait. (Extracts from Evidence Given before the Select Committee on House of Commons procedure 1914, Ponsonby, Loc. cit., p. 121-127.)

chaque projet de législation, tandis que plusieurs jours au plus constituent chaque année la totalité de temps qu'on consacre à la discussion des relations extérieures (1). Cette diminution du temps accordé aux débats des affaires extérieures ne manque pas de rendre le Gouvernement plus indépendant du contrôle de la Chambre des Communes en ce qui concerne la conduite de la politique étrangère du pays. On est porté à affirmer que cet état de choses se produit plutôt en raison de la continuité de la politique étrangère; il est dit que, pendant ces années-là, il n'y a pas eu de différence d'opinion entre les deux grands partis politiques, en Angleterre, à l'endroit de la politique étrangère, et que, par conséquent, les débats parlementaires sont devenus moins fréquents ou moins importants, en ce qui concerne les affaires extérieures. Telle était la thèse de M. Balfour et d'autres personnes éminentes qui furent appelées à fournir leur témoignage devant la Commission nommée pour étudier la procédure de la Chambre des Communes en 1914 (2). Il est vrai que les leaders des deux grands partis, en Angleterre, se sont souvent trouvés d'ac-

(1) Ponsonby : *Loc. cit.*, p. 53.

(2) Extracts from Evidence given before the Select Committee on House of Commons Procedure 1914. (Ponsonby : *Loc. cit.*, appendix II.)

cord sur les grandes lignes de la politique étrangère à la veille de la guerre; cependant, tel n'a pas été nécessairement le cas de la Chambre dans son ensemble. Il n'a pas manqué de députés, tant du côté du Gouvernement que du côté de l'opposition, qui ne partageaient pas l'opinion de ces leaders, concernant les questions de la politique étrangère et dont les sentiments souvent représentaient mieux la tendance de l'opinion publique que celle des leaders officiels. Ces gens-là auraient été tout disposés à critiquer et même à condamner la politique du Gouvernement s'ils s'étaient sentis utiles ou libres de le faire. Ainsi, au point de vue de la Chambre dans son ensemble, le fait de la diminution du temps consacré aux débats en ce qui concerne les affaires extérieures pendant ces dernières années, montre nettement un état de résignation à l'impuissance plutôt qu'un accord avec le Gouvernement en ce qui concerne la politique du pays. Etant donnés les faits indiqués plus haut, il est difficile de croire que le contrôle politique en Angleterre ait jamais fonctionné effectivement à l'égard de la politique étrangère comme on a l'habitude de se l'imaginer. Il semble que la Chambre des Communes en général ne s'intéresse pas beaucoup aux affaires extérieures. Cela tient à l'ignorance générale de la Chambre, en ce qui concerne les questions de relation extérieure. Les affaires

extérieures se distinguent en ceci que les transactions ou les actes ont lieu généralement au moyen de correspondance confidentielle ou de négociations secrètes. Les membres ordinaires de la Chambre n'ont pas de moyens d'informations en ce qui concerne les questions qui touchent aux relations extérieures, à moins qu'on n'ait établi une procédure efficace pour mettre la Chambre au courant de ces questions. Or, la procédure de la Chambre des Communes est bien défectueuse à cet égard. Il n'y a pas là un organe régulier par l'intermédiaire duquel la connaissance des questions extérieures pourrait être répandue parmi les membres. Le « Foreign Office Vote » (vote de crédits pour le Ministère des Affaires étrangères) offre la seule occasion possible à l'ouverture d'une discussion spéciale au sujet des affaires extérieures. Mais même cette discussion dépend de la demande du leader de l'opposition. Au cours de ces dernières années, on a vu une session se terminer sans qu'aucune discussion sur le Foreign Office Vote ait été introduite. Lorsque la discussion a lieu, elle ne dure généralement qu'un ou deux jours. Il est clair que cette occasion ne peut servir à donner à la Chambre une quantité considérable de renseignements sur les questions concernant les relations extérieures du pays.

Restent les documents officiels, sous le titre de

« Blue Books » et les questions posées, au jour le jour, à la Chambre, au moyen desquels la Chambre pourrait se renseigner sur ce qui se passe dans les relations extérieures. Or, les Blue Books contiennent principalement des dépêches concernant les négociations ou transactions qui ont eu lieu plusieurs mois auparavant. Ils donnent une partie de la correspondance et si une discussion a lieu à ce sujet, il est déjà trop tard pour qu'elle soit utile.

Les questions parlementaires offrent une meilleure occasion de mettre le Gouvernement dans l'obligation de donner des explications, en ce qui concerne les affaires extérieures. Cependant, il est souvent embarrassant pour le Ministre d'exposer le plan de sa politique dans une simple réponse à une question posée à la Chambre. Le Gouvernement peut hésiter à toucher au point essentiel; une réponse évasive ou partielle peut être donnée. Ou bien quelquefois on peut catégoriquement refuser de répondre à la question en disant que l'intérêt public ne le permet pas. Le Président Lowell a déjà remarqué ce point : « La correspondance diplomatique, dit-il, est ordinairement confidentielle, et il est d'ordinaire suffisant, devant une question au Parlement relative aux relations extérieures, de dire que les informations sollicitées ne peuvent pas être données sans détriment pour le service

public (1). » Il est difficile de compter beaucoup sur les questions posées au Parlement pour se renseigner sur la marche de la politique extérieure.

Tant que cet état de choses reste tel qu'il est, la Chambre se trouve toujours dans l'ignorance à l'endroit des affaires extérieures qui sont traitées dans l'ombre et restent entre les mains des Ministres. Lorsque la Chambre, dans son ensemble, ignore les questions relatives aux relations extérieures du pays, il est naturellement très difficile de provoquer assez d'intérêt à ce sujet parmi ses membres pour qu'ils soient disposés à insister sur un contrôle rigoureux du Gouvernement. D'ailleurs, faute d'une connaissance précise de ce qui se passe dans les relations extérieures, on hésite souvent à intervenir d'une manière active dans les questions touchant la politique étrangère (2). De là, il résulte qu'on laisse au Gouvernement la liberté d'action dans la direction des relations extérieures sans que la Chambre apporte assez d'attention à ce fait. Le contrôle politique en Angleterre n'est donc point un système parfait, et il laisse beaucoup à désirer, si l'on veut mettre le Parlement britannique en état d'exercer un contrôle réellement effectif sur la politique étrangère.

(1) Lowell : *Loc. cit.*, p. 87.

(2) V. Ponsonby : *Loc. cit.*, p. 45-59.

CHAPITRE III

**Le contrôle parlementaire de la politique étrangère
en France**

SECTION I

*Organisation du pouvoir exécutif en matière
de relations extérieures.*

Dans les Constitutions modernes, la charge de diriger les affaires extérieures est, en règle générale, confié au pouvoir exécutif. C'est le Chef de l'Etat, soit monarque héréditaire, soit président électif, qui, de manière permanente, représente la nation vis-à-vis des Etats étrangers. La Constitution de plusieurs pays confère en termes exprès cette qualité de représentant juridique au Chef de l'Etat (1); dans d'autres Constitutions, il n'y a pas

(1) Tel est le cas de l'ancienne Constitution de l'Empire allemand. « L'Empereur représente l'Empire dans les relations internationales. » (Art. 11 de la Constitution.) Dareste : *Loc. cit.*, Tome I^{er}, p. 179; La Constitution de l'Espagne aussi stipule qu'il appartient au Roi de diriger les relations diplomatiques et commerciales avec les puissances étrangères. Dareste : *Loc. cit.*, p. 705.

de texte formel, mais son droit de représentation générale résulte de l'organisation entière du pouvoir public. La Constitution de la France de 1875 appartient à cet égard à la dernière catégorie.

« Le Président de la République, dit M. Esmein, est, dans notre droit constitutionnel, le représentant général et unique de la France dans ses rapports avec les puissances étrangères (1). » Cela ressort d'une façon implicite des diverses clauses contenues dans les Lois constitutionnelles de 1875; lois qui investissent le Président d'un certain nombre de prérogatives en matières de relations extérieures. C'est auprès du Président de la République que les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités (art. 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875). C'est le Président de la République qui négocie et ratifie les traités; c'est lui qui déclare la guerre et fait la paix (art. 8 et 9 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet). Quoique la Constitution française ne déclare pas expressément que le Président de la République a la direction des affaires extérieures, elle le laisse entendre ainsi d'une façon claire. A cet égard, le rôle du Parlement français n'est jamais actif. Les Chambres n'ont pas le droit d'entrer d'une façon quelconque en relation directe avec les Gouverne-

(1) Esmein : *Loc. cit.*, p. 755-756.

ments étrangers. Toutes les transactions internationales sont effectuées au nom du Président. C'est à lui de prendre l'initiative d'une politique extérieure; c'est lui seul qui a, normalement, par sa signature, le pouvoir d'engager le pays.

Jusqu'ici, nous ne nous sommes occupés que du droit formel dont le Chef de l'Etat est investi par la Constitution française. En effet, le Président de la République ne dirige jamais personnellement les affaires extérieures. Selon la pratique du Gouvernement parlementaire qui a été, une fois de plus, introduite en France, depuis le début de la Troisième République, la direction des affaires extérieures, tout comme celle des affaires intérieures en général, est tout à fait aux mains du Cabinet. C'est un des membres du Cabinet, le Ministre des Affaires étrangères qui est, en réalité, le principal organe de la politique étrangère de la France. Normalement, le Président se contente de demeurer le titulaire nominal du pouvoir supérieur en matière de relations extérieures et s'en remet au Ministre des Affaires étrangères pour la direction effective de ces relations.

De là on voit l'importance de la position du Ministre des Affaires étrangères. Il n'est pas le commis ou le serviteur d'une Assemblée souveraine, car les fonctions qu'il exerce appartiennent aux prérogatives que la Constitution confie d'une ma-

nière exclusive au pouvoir exécutif. Il n'est point non plus un simple agent d'exécution subordonné au Chef de l'Etat (1), parce qu'il est politiquement responsable devant le Parlement et ne dépend en aucune façon du Président quant à son maintien en fonction (2). D'ailleurs, il occupe une position unique parmi les différents Ministres du Gouvernement. Sous le régime du Gouvernement parlementaire, les Ministres se chargent ordinairement de la direction générale des affaires et du maintien de l'unité des rouages administratifs de leur département, les travaux techniques étant laissés

(1) Les Ministres des Affaires étrangères dans les Républiques à Gouvernement présidentiel, dans les Etats-Unis d'Amérique ou dans les pays placés sous un monarque quasi-démocratique, tels que l'Empire allemand, l'Empire russe, ne sont que les agents d'exécution du Chef d'Etat, car ils dépendent entièrement du Président ou de l'Empereur, quant à leur existence. Les Ministres, dans la Constitution française de l'An III aussi n'étaient que des agents d'exécution, car ils étaient nommés par le Directoire et révocables à volonté. (Esmein : *Loc. cit.*, p. 469-470.)

(2) Sans doute, d'après le principe du droit constitutionnel, le Président de la République a le droit de nommer et de révoquer les Ministres. Mais le droit de révocation est destiné à demeurer fictif par l'application du principe du régime parlementaire; ce droit, en effet, ne peut s'exercer qu'avec le contreseing du Ministre et l'appui d'un Ministère pouvant trouver une majorité dans la Chambre des Députés. Dans la réalité, c'est à cette dernière qu'appartient donc le droit de renvoyer les Ministres. (Barthélemy : *Rôle du Pouvoir exécutif*, p. 661.)

aux soins des fonctionnaires permanents sous leurs ordres. Mais le Ministre des Affaires étrangères offre une exception à ce fait. Non seulement il est chargé de la direction générale de son département, mais aussi il doit personnellement s'occuper des détails administratifs et des opérations techniques dans la conduite des relations extérieures. Cela tient à la multiplicité et à la diversité de ses attributions. Outre les attributions générales et moins importantes relatives aux questions commerciales et administratives, le Ministre des Affaires étrangères a la direction du service du protocole. C'est lui qui présente les ambassadeurs étrangers au Chef de l'Etat; et c'est lui qui rédige ou fait rédiger les documents diplomatiques. « Mais la fonction par excellence du Ministre, c'est de mettre la dernière main à la négociation et à l'exécution des traités, aux conventions politiques et de commerce; c'est d'apporter tous ses soins aux rapports qu'il a à entretenir avec les ambassadeurs, les ministres, les agents diplomatiques et consulaires des puissances étrangères, accrédités auprès de son Gouvernement, et avec les agents de même rang que son Gouvernement accrédite près les puissances étrangères (1) ». Le Ministre des Affaires étran-

(1) Hervieu : *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions*, p. 250-251.

gères sert ainsi d'intermédiaire régulier entre son Gouvernement et les puissances étrangères. C'est lui qui donne toutes les instructions aux agents diplomatiques à l'étranger ; c'est sous ses ordres que ces agents exercent leurs fonctions ; c'est à lui que toutes les communications du Gouvernement étranger sont adressées ; c'est à lui d'employer au mieux des intérêts du pays les fonds secrets mis à sa disposition. Bref, toutes les affaires touchant aux relations extérieures sont concentrées entre les mains du Ministre des Affaires étrangères qui en tient tous les fils. Le Ministre se mettant à la tête de l'organe central de l'administration des affaires extérieures a en main tous les moyens possibles pour effectuer un changement dans l'orientation de la politique extérieure du pays. En effet, il est appelé non seulement à diriger l'administration ordinaire, mais aussi à adopter une politique nationale quant aux rapports avec les Etats étrangers. On peut bien dire de lui ce que disait, il y a plus de trois quarts de siècle, Guillaume de Garden : « Les fonctions du Ministre des Affaires étrangères sont les plus importantes et les plus difficiles de l'administration publique (1). »

(1) G. de Garden : *Traité complet de Diplomatie ou Théorie générale des Relations extérieures des Puissances de l'Europe*, T. I^{er}, Introduction, p. 10.

Etant donnée l'importance de sa position dans le Gouvernement, il est naturel que le portefeuille du Ministre des Affaires étrangères soit très souvent attribué en France à un homme d'Etat de premier ordre (1), et quelquefois c'est le Président du Conseil, le Premier Ministre lui-même qui est chargé de ce portefeuille. Dans les questions de relations extérieures, il appartient à ce Ministre de prendre l'initiative d'une politique et de diriger les opérations diplomatiques nécessaires à la mise en action de cette politique. Il arrive assez souvent que l'influence des idées politiques personnelles au Ministre des Affaires étrangères se fasse sentir d'une façon bien visible dans la politique étrangère de la République (2).

Cependant ce serait une exagération d'affirmer que, dans la direction de la politique extérieure, le Ministre des Affaires étrangères peut normalement exercer ses fonctions d'une manière absolument indépendante. Il n'est qu'un organe important du pouvoir exécutif, mais il ne s'identifie pas avec le Gouvernement. Pour donner effet à sa politique dans les relations internationales, l'autorité

(1) Freycinet, Hanotaux, Delcassé, Poincaré.

(2) Tel est le cas de la politique d'entente cordiale que le Ministre Delcassé a inaugurée et continué à poursuivre entre 1898 et 1905.

ou la collaboration du Cabinet dans son ensemble est nécessaire même au point de vue du régime parlementaire. D'après la Constitution, les Ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement (art. 6 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875). Or, la politique étrangère constitue souvent la partie la plus importante de la politique générale du pays. Etant donnée la grave responsabilité collective que cette politique peut entraîner quant à l'ensemble du Cabinet, les autres Ministres ont tous un grand intérêt à la bonne conduite des affaires extérieures. Le Ministre des Affaires étrangères doit régulièrement consulter ses collègues du Cabinet sur les questions importantes concernant les relations extérieures. En principe, lorsqu'il s'agit de graves mesures de politique extérieure, il doit agir en conformité avec l'avis du Cabinet dans son ensemble. Pourtant, en pratique, les autres Ministres, en général, malgré leur responsabilité collective, n'interviennent pas beaucoup dans les questions de relations extérieures qui se trouvent sous la direction du Ministre des Affaires étrangères. M. Barthélemy a donné l'explication de cet état de choses : « D'autre part, dit-il, l'extrême complication de la vie politique actuelle ne laisse pas aux autres Ministres, absorbés par la question de leur département, et peut être para-

lysés par une timidité due à l'incompétence, le temps ni le désir de s'occuper des affaires de leur collègue : c'est seulement dans les cas exceptionnels que le Cabinet, dans son ensemble, s'occupe des questions diplomatiques (1). » En temps normal, cette tâche de contrôle et de collaboration au sein du Gouvernement vis-à-vis du Ministre des Affaires étrangères appartient plutôt à l'un de ses collègues qui est considéré comme principalement responsable, d'une façon générale, de l'ensemble des affaires gouvernementales du pays, savoir : le Président du Conseil des Ministres.

Le Président du Conseil, tout comme le Premier Ministre en Angleterre, est le Chef réel du Gouvernement du pays. Sa fonction principale consiste à exercer une surveillance générale sur la marche des affaires nationales, à maintenir l'unité de la politique du Cabinet, et à assurer la coordination de l'activité entre les divers départements ministériels du Gouvernement. A ce point de vue, le département des affaires étrangères doit avoir particulièrement besoin de ses soins. Car les affaires extérieures sont souvent de nature assez grave pour compromettre, d'une façon générale, l'intérêt vital de la nation. Et la marche de la politique extérieure dépend, dans une large mesure, de l'ap-

(1) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 154.

pui financier et militaire que la nation peut lui assurer à l'arrière. Comme Chef du Gouvernement, le Président du Conseil, a le droit de veiller à ce que les relations extérieures soient dirigées d'une manière conforme aux intérêts de la nation, et à ce que la politique extérieure ne soit pas poursuivie trop à l'avant d'une politique intérieure correspondante nécessaire pour appuyer une action sérieuse vis-à-vis des Etats étrangers. A cet effet, le Ministre des Affaires étrangères doit constamment mettre le Président du Conseil au courant des questions concernant les relations extérieures, et prendre les décisions importantes, d'accord avec ce dernier. C'est plutôt par l'intermédiaire de ce dernier que le Ministre des Affaires étrangères peut assurer la collaboration d'autres collègues du Cabinet. Car au Conseil des Ministres aussi bien qu'en Conseil de Cabinet, c'est le Président du Conseil qui préside aux débats et peut exercer une grande influence sur les autres Ministres quant aux décisions importantes à prendre dans la conduite des relations extérieures. Ainsi, on peut dire que le Président du Conseil doit partager, sinon assumer, la responsabilité qui incombe au Ministre des Affaires étrangères dans la direction de la politique étrangère du pays. A cet égard, le rôle du Président du Conseil peut être très important et

même prédominant en cas de circonstances extraordinaires (1).

Ici, il importe de faire remarquer qu'on doit se garder d'exagérer l'effacement complet du Chef de l'Etat devant le Cabinet en ce qui concerne la direction de la politique extérieure, tout comme en ce qui concerne la direction de la politique intérieure. Bien que le Cabinet soit politiquement responsable de la direction des affaires extérieures, le rôle du Président de la République à cet égard n'est en aucune façon négligeable. Comme Chef de l'Etat, le Président demeure en droit représentant général vis-à-vis de l'Etat étranger; tous les actes internationaux sont accomplis en son nom et par conséquent sa signature est indispensable pour donner effet aux traités conclus par les Ministres avec les Etats étrangers. C'est déjà un rôle important que le Président de la République peut jouer d'une

(1) Sans doute, il se peut que le Président du Conseil abandonne tout à fait la politique étrangère à la direction du Ministre des Affaires étrangères. M. Combes, Président du Conseil de 1902 à 1905, se désintéressait de la politique étrangère. Mais, en général, le Président du Conseil exerce son droit de contrôle d'une manière plus attentive sur le Département des Affaires étrangères. Depuis la dernière période de la guerre européenne, la position du Président du Conseil a même prédominé sur celle du Ministre des Affaires étrangères en tant que représentant du Gouvernement vis-à-vis des Gouvernements étrangers dans le règlement des grandes questions internationales.

manière effective en temps normal. Comme M. Barthélemy l'a bien dit, un homme n'est pas impuissant lorsque rien d'important dans l'Etat ne peut se faire sans sa signature, qu'aucune puissance au monde ne peut le contraindre à donner contre sa volonté (1).

En outre, il y a des considérations d'ordre pratique qu'on peut faire valoir au profit du Président de la République quant à son rôle dans le domaine des affaires extérieures. Par sa présence au Conseil des Ministres et en vertu de sa grande expérience dans les affaires gouvernementales, le Président ne peut manquer d'exercer une influence importante sur les Ministres dans les décisions relatives à la politique extérieure qui est généralement en dehors de la lutte des partis politiques. Son influence dans les activités personnelles de la diplomatie vis-à-vis des Etats étrangers est également importante. Grâce à sa permanence en fonction, le Président de la République est regardé, au dehors, comme le symbole de l'unité et de la continuité du Gouvernement de la France. Une intervention personnelle du Président de la République ne manquerait pas d'influencer d'une façon indirecte l'attitude du Gouvernement étranger et de donner aux Ministres un appui assez important pour faciliter

(1) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 154.

les opérations diplomatiques. D'ailleurs même son action en apparence de nature cérémonielle pourrait produire les effets pratiques dans les relations internationales. Par exemple, les visites que le Président rend aux Chefs d'Etat étrangers peuvent bien avoir pour effet d'accroître la cordialité des sentiments entre les Nations ou même de mieux préparer des arrangements diplomatiques d'importance capitale.

Il est clair que, malgré l'établissement du Gouvernement parlementaire, il reste encore un rôle important que le Président de la République est appelé à jouer dans le domaine de la politique étrangère. Que ce rôle ne demeure pas seulement quelque chose de théorique peut être démontré par ce fait que depuis le début de la Troisième République, les Chefs de l'Etat, en général, n'ont pas manqué de jouer un rôle plus ou moins important dans le domaine des relations extérieures du pays. Pour donner des exemples, nous nous permettons de citer le nom de Grévy, de Carnot et de Poincaré.

M. Grévy, bien qu'il se soit d'ordinaire abstenu d'intervenir dans la politique étrangère, a exercé, sur l'attitude du Gouvernement allemand une influence très heureuse pour la France, lors de l'incident Schnæbelé en 1887. M. Carnot joua un rôle très important pendant sept ans dans la politique extérieure de la France. Ce fut lui qui, de 1887 à

1894, prépara et accomplit un grand fait aux conséquences des plus importantes dans la politique internationale avant la guerre : l'Alliance franco-russe (1). Les événements pendant la présidence de M. Poincaré sont trop près de nous pour qu'on ait besoin de les rappeler. On peut bien imaginer quel rôle important le Président Poincaré a pu jouer dans la politique extérieure de la République à une période extraordinairement grave pour les destinées de la France.

Ainsi on voit bien que le rôle du Président de la République n'est point simplement un rôle cérémoniel et figuratif, du moins en ce qui concerne le domaine des affaires extérieures. Toutefois, son rôle ne peut pas remplacer celui du Cabinet. L'influence du Chef de l'Etat peut avoir comme effet de renforcer ou arrêter l'action des Ministres dans la direction des relations extérieures, mais il ne pourrait jamais, du moins en temps normal, agir directement pour mettre à exécution une politique personnelle indépendamment du concours des Ministres. Seuls les Ministres sont politiquement responsables de la politique étrangère du Gouvernement. Dans le cas où ils ne seraient pas d'accord avec le Chef de l'Etat en ce qui concerne l'attitude

(1) Barthélemy : *Le Rôle du Pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, p. 712-717.

à prendre dans les relations internationales, ils pourraient éviter d'en prendre la responsabilité simplement par un refus d'apposer leur signature. Or, la Constitution exige que chacun des actes du Président de la République soit contresigné par un Ministre. (Art. 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875.) L'opinion personnelle du Chef de l'Etat ne peut se réaliser en action que sous la responsabilité des Ministres. Donc, au point de vue du contrôle parlementaire, la politique étrangère du Gouvernement n'est pas autre chose que la politique étrangère des Ministres. C'est sur l'ensemble du Cabinet et sur le Ministre des Affaires étrangères en particulier que le Parlement français est appelé à exercer son contrôle quant à la conduite des relations extérieures.

SECTION II

Le Contrôle constitutionnel.

Un des traits caractéristiques de la Constitution française de 1875 consiste en ce que cette Constitution est le résultat d'une transaction consentie entre plusieurs partis ayant accepté de se faire des sacrifices réciproques (1). A travers l'ensemble des dispositions des lois constitutionnelles votées au cours de 1875, on trouve moins la logique d'un système constitutionnel que des considérations d'ordre pratique. L'organisation des pouvoirs publics de la Troisième République est faite d'après une combinaison qui s'efforce de réaliser un compromis entre la tradition monarchique d'un côté et le radicalisme républicain de l'autre. Ce caractère de transaction peut se discerner surtout dans les dispositions relatives à la direction des relations extérieures.

La Constitution de 1875 confère au Président de la République les importantes prérogatives que possède en général un monarque constitutionnel en

(1) V. Esmein : *Loc. cit.*, p. 625 et suivantes.

matière de relations extérieures. D'autre part, on ne veut pas aller jusqu'à laisser une entière liberté d'action au pouvoir exécutif en cette matière. La République est protégée par une série de garanties constitutionnelles contre le danger de voir faire un mauvais usage de ces prérogatives par le pouvoir exécutif. Il appartient au Gouvernement d'agir librement vi-à-vis des Etats étrangers, mais à condition qu'il parvienne à obtenir le consentement des Chambres dans certains cas déterminés. La Constitution apporte ainsi des limitations aux pouvoirs du Gouvernement en ce qui concerne la direction des affaires extérieures. Grâce à l'existence de ces limitations constitutionnelles, le Parlement français se trouve en droit d'exercer un contrôle direct sur la politique étrangère du pays. Cela est en contraste frappant avec le système anglais où le contrôle constitutionnel, comme nous l'avons suffisamment démontré, manque tout à fait au Parlement.

Nous allons examiner ci-dessous l'étendue de ce droit de contrôle que la Constitution de 1875 permet au Parlement français d'exercer dans les diverses branches des affaires extérieures.

§ I. — *Représentation extérieure.*

Parmi les divers aspects que présentent les affaires extérieures, c'est seulement en matière de

représentation extérieure que le Gouvernement français semble échapper au contrôle constitutionnel du Parlement. D'après la Constitution de 1875, le Président de la République « nomme à tous les emplois civils et militaires », « les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui » (art. 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875). Ces dispositions constitutionnelles confèrent, d'une manière implicite, au pouvoir exécutif le droit suprême d'agir dans les rapports avec les Etats étrangers, quoique la Constitution ne porte pas de texte formel déclarant le Président représentant suprême de la République.

La prérogative de représentation extérieure se manifeste surtout dans l'envoi et la réception des agents diplomatiques. En effet, c'est par l'intermédiaire de ces agents que les transactions diplomatiques ordinaires avec les Etats étrangers s'effectuent normalement. Etant investi du droit supérieur de nommer les agents diplomatiques à l'étranger et de recevoir les envoyés étrangers lui-même, le Président constitue l'organe suprême de représentation extérieure. C'est lui qui contrôle les moyens de communiquer officiellement avec les Gouvernements étrangers; et c'est en son nom que toute transaction internationale est effectuée. Le Parlement n'a pas le droit d'entrer en relation directe et en contact avec les puissances étrangères.

Ce rôle appartient exclusivement au pouvoir exécutif.

Dans les dispositions de la Constitution de 1875, on ne trouve aucune limitation apportée aux prérogatives du Président en matière de représentation extérieure. Il est en droit d'exercer ses prérogatives comme il le désire. Le pouvoir exécutif ne jouit pas seulement du privilège de pouvoir prendre l'initiative dans les négociations et d'agir librement dans toutes les transactions diplomatiques avec les Etats étrangers, il a encore le droit de prendre des décisions importantes relativement aux relations extérieures. A cet égard, les Chambres du Parlement se trouvent dépourvues de tout moyen d'intervenir d'une façon directe auprès du Gouvernement. Non seulement elles n'ont pas le droit de prendre l'initiative d'une action diplomatique, mais aussi elles ne peuvent pas empêcher le Gouvernement d'agir dans tel ou tel sens déterminé. Bref, le Parlement français, au point de vue constitutionnel, ne possède aucun droit de contrôle sur le pouvoir exécutif en ce qui concerne la représentation extérieure.

Toutefois, cet état de choses n'est point spécial à la Troisième République française. Dans les Constitutions modernes, la prérogative de représentation extérieure est presque sans exception conférée au pouvoir exécutif; en général, le Parlement

est dépourvu de tout droit de contrôle en cette matière. La raison de ce fait est bien connue. On dit généralement qu'étant données la compétence et la délicatesse des actes diplomatiques, de larges pouvoirs sont nécessaires au Gouvernement pour qu'il puisse accomplir sa mission d'une manière efficace. Une intervention du Parlement est considérée comme nuisible au succès de la diplomatie. Naturellement, l'Assemblée nationale de 1875, toute pénétrée de la tradition monarchique, a pris soin de laisser au Président de la République toute liberté dans l'exercice de sa prérogative de représentation extérieure.

Ici, il importe de faire remarquer que, grâce à cette liberté d'action, le pouvoir exécutif de la Troisième République possède tous les moyens importants lui permettant d'engager la nation dans des relations avec les Etats étrangers, indépendamment de toute intervention du Parlement. Comme nous l'avons déjà signalé plusieurs fois, une action diplomatique du Gouvernement peut quelquefois produire des effets importants sur les relations internationales du pays : la reconnaissance d'un Gouvernement de fait, ou l'ouverture de négociations avec un Gouvernement étranger en vue de l'établissement de relations commerciales ou politiques entraîne souvent un grand changement dans l'orientation de la politique étrangère. D'ailleurs,

il y a des engagements internationaux qui ne prennent pas la forme de traité formel, mais qui entraînent néanmoins de sérieuses conséquences quant aux intérêts nationaux dans les relations extérieures, comme nous allons le démontrer plus loin. Or, s'appuyant sur sa prérogative constitutionnelle, le pouvoir exécutif de la République peut accomplir tous ces actes importants à sa discrétion, indépendamment de toute intervention des Chambres. Le Gouvernement français est ainsi à même de modifier la politique ou d'engager la Nation dans le cours ordinaire de la diplomatie, sans que le Parlement puisse exercer un contrôle direct.

§ II. — *Déclaration de guerre et conclusion de paix.*

Dans les Constitutions modernes, le droit de déclarer la guerre ou de conclure la paix appartient, en règle générale, au pouvoir exécutif (1). Cela semble découler naturellement de ses prérogatives de représentation extérieure. Représentant l'Etat dans les relations avec les Etats étrangers, le Gou-

(1) Toutefois, en ce qui concerne l'initiative de faire la paix, on retrouve une tentative en sens contraire dans la Constitution française de 1791. « Pendant tout le cours de la guerre, le Corps législatif peut requérir le Roi de négocier la paix et le Roi est tenu de déférer à cette réquisition. » (Titre III, Chap. III, Sect. III, art. 2, al. 5 de la Constitution du 3 septembre 1791.)

vernement paraît être l'autorité la plus compétente pour décider des questions de guerre et de paix. Cependant, en raison de l'extrême importance des conséquences que la guerre ou la paix peuvent entraîner relativement aux intérêts vitaux de la Nation, on peut estimer nécessaire d'exiger l'intervention de la volonté de la représentation nationale. Le droit d'initiative appartient intégralement au Gouvernement en ce qui concerne les questions de guerre et de paix, mais la déclaration formelle de guerre et la conclusion définitive de paix ne peuvent être légalement effectuées sans l'approbation préalable des Assemblées représentatives. Tel est le cas de la Constitution suisse, d'après laquelle le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le Conseil fédéral, est « chargé en général des relations extérieures » (art. 102, chiffre 8), mais les déclarations de guerre et la conclusion de la paix rentrent dans les affaires de la compétence de l'Assemblée fédérale (art. 84, chiffre 6) (1). Une garantie constitutionnelle semblable a également ses précédents dans plusieurs Constitutions françaises sous divers régimes politiques depuis la Grande Révolution. Tel est le cas de la Constitution de 1791 (chap. III, sect. I, art. 2; chap. IV, sect. III, art. 1-3), de la Constitution de l'an III (art. 326, 329, 331, 333) de

(1) Dareste : *Loc. cit.*, p. 558, 562.

la Constitution de l'an VIII (art. 49-50), et de la Constitution de 1848 (art. 53, 54) (1). La Constitution de 1875 a repris cette tradition démocratique et a apporté une limitation à la prérogative du pouvoir exécutif en matière de guerre et de paix.

D'après la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le Président de la République ne peut pas déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres (art. 9) et le traité de paix n'est définitif qu'après avoir été voté par les deux Chambres (art. 8). Il ressort clairement de ces textes que le droit de prendre l'initiative relativement aux questions de guerre et de paix appartient intégralement au pouvoir exécutif; c'est au nom du Président de la République que la déclaration de guerre et la conclusion de paix s'effectuent vis-à-vis des Etats étrangers. Seulement une condition constitutionnelle doit être remplie pour que l'accomplissement de ces actes soit juridiquement régulier : pour la déclaration de guerre à un Etat étranger, on doit

(1) Au contraire, la Constitution de 1814 (art. 14), de 1830 (art. 13), de 1852 (art. 6) et de 1870 (art. 14) confère au Pouvoir exécutif le droit absolu de déclarer la guerre et de conclure la paix. (V. Duguit : *Les Constitutions de la France depuis 1789*.) La plupart des Constitutions contemporaines semblent également confier exclusivement au Pouvoir exécutif le droit de guerre et de paix. P. e. la Constitution de la Belgique (art. 68), la Constitution d'Espagne (art. 54).

obtenir l'assentiment préalable des deux Chambres; pour la validité du traité de paix, le vote approbatif de l'une et l'autre Chambres est nécessaire. En vertu de ces dispositions constitutionnelles, le Parlement français se trouve en droit d'exercer un contrôle direct sur le Gouvernement en ce qui concerne les déclarations de guerre et les conclusions de paix. Nous allons préciser l'étendue du droit des Chambres en ces matières.

En matière de guerre, le contrôle des Chambres ne peut s'exercer que dans le cas d'une déclaration formelle de guerre à un Etat étranger. C'est seulement en ce cas que la Constitution exige expressément l'assentiment préalable des deux Chambres. Or, une guerre virtuelle peut éclater entre la France et des Etats étrangers, sans qu'une déclaration de guerre soit envoyée de la part du Gouvernement français. Cela se présente, d'abord, dans le cas où une déclaration de guerre est faite au Gouvernement français par une puissance étrangère. Par conséquent l'état de guerre existe entre cette puissance et la France, ce qui rend naturellement superflue toute déclaration de guerre émanant du Gouvernement français. Tel fut le cas de la guerre allemande de 1914; alors ce fut l'Allemagne qui envoya la déclaration de guerre au Gouvernement français le 3 août 1914. La guerre éclata par suite entre les deux pays sans aucune

déclaration de guerre de la part de la France. En second lieu, une guerre peut commencer contre la France sans aucune déclaration de guerre préalable. Les juristes anglais soutiennent souvent qu'une déclaration de guerre préalable n'est pas nécessaire au point de vue du droit international pour commencer des actes d'hostilité. En effet, la guerre russo-japonaise a commencé au mois de février 1904 par un acte d'hostilité du Japon sans aucune déclaration préalable du Gouvernement japonais à cet effet. Bien qu'une Convention de La Haye stipule expressément que « les puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque qui aura, soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle » (1), on ne peut pas bien s'assurer que cette procédure solennelle soit toujours fidèlement suivie par une puissance agressive (2). Dans

(1) Nys : *Le Droit international*, Tome III, p. 48.

(2) En effet, si l'Allemagne a signifié expressément une déclaration de guerre à la France le 3 août 1914, ses troupes avaient dès le 2 août violé la frontière française. (*Journal Officiel*, Déb. Parl. Chambre, séance du 4 août 1914, pages 3111-3113; dépêche de M. Viviani à M. Cambon à Berlin du 2 août 1914, *Livre jaune français* n° 139.)

le cas où la France serait brusquement attaquée sans déclaration de guerre préalable, l'état de guerre existerait de fait entre la France et l'agresseur, sans qu'une déclaration de guerre soit faite par le Gouvernement français. Enfin, en vertu de son droit de disposer de la force armée (art. 3 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875), le pouvoir exécutif peut, dans les cas extraordinaires, prendre des mesures militaires pour sauvegarder la sécurité et les intérêts du pays, ce qui peut, par suite, entraîner virtuellement une guerre avec l'Etat étranger. Que cela fût bien la pensée des auteurs de la Constitution de 1875 peut être prouvé par ces mots du rapporteur : « Sans doute, dit le rapporteur, le Chef de l'Etat, suivant l'article 3 de la Constitution, dispose de la force armée, a le droit et le devoir de prendre toutes les mesures exigées par les circonstances pour ne pas laisser surprendre la France par une invasion. Ce droit est plus nécessaire aujourd'hui que jamais. Nous ne voulons pas affaiblir une prérogative qui protège l'indépendance de l'existence du pays. Ce que nous demandons, c'est que la France reste maîtresse de ses destinées; c'est qu'on ne puisse ni entreprendre ni déclarer la guerre sans son aveu. Ce n'est pas dans cette Assemblée qu'il est néces-

saire d'insister sur l'utilité d'une pareille précaution (1). »

D'ailleurs, la Constitution vise des guerres entre les Etats proprement dits. Si l'autre parti belligérant est simplement une peuplade barbare qui ne constitue pas un Etat en droit international, le Gouvernement peut faire la guerre contre cette peuplade sans aucune déclaration formelle; tel fut le cas de l'expédition du Dahomey en 1892, de l'expédition de Madagascar en 1895. L'expédition de 1900 contre les Boxers en Chine est aussi considérée comme entrant dans cette catégorie, bien que cela fut véritablement une guerre déguisée (2).

De même, il faut qu'il y ait guerre au sens strict du mot pour qu'une déclaration de guerre soit nécessaire. Or il est des cas où des actes d'hostilité peuvent être accomplis contre un Etat étranger sans constituer une guerre proprement dite en droit international. Dans ce cas-là, on ne présente jamais une déclaration formelle. Tels sont les cas

(1) Rapport de M. Laboulaye, *Annales de l'Assemblée Nationale*, T. XXXVIII, projet de lois, etc., p. 223.

(2) M. Despagne critique, avec raison, cette distinction entre les expéditions et les guerres proprement dites; il pense que le Droit international ne saurait admettre cette pratique irrationnelle et contradictoire d'actes d'hostilité, sans guerre. (Despagne : *Cours de Droit international public*, p. 812 et suivantes.)

de rétorsion, de représailles, de saisies et de blocus (1). En 1884, au moment de la conquête du Tonkin, des actes d'hostilité contre la Chine, notamment le bombardement de l'arsenal de Fou-Tchéou, étant qualifiés de représailles, eurent lieu sans déclaration de guerre du Gouvernement français. De cette façon, le Gouvernement peut facilement accomplir des actes de guerre déguisés sous divers noms évasifs pour éviter la nécessité d'une déclaration de guerre formelle.

Enfin, il est dit que la déclaration de guerre formelle avec approbation parlementaire ne semble pas être nécessaire, même si ce n'est plus directement la France elle-même qui peut être attaquée, mais un de ses alliés. On cite comme exemple le cas de notification de l'état de guerre entre la France et la Turquie, le 5 septembre 1914, lorsque le Gouvernement français se fut déclaré « obligé de constater que, du fait du Gouvernement ottoman, l'état de guerre existait entre la France et la Turquie, et aussi le cas de la notification de l'état de guerre entre la France et la Bulgarie, le 17 octobre 1915, comme suit : « La Bulgarie étant entrée en action à côté des ennemis et contre un des Alliés de la France, le Gouvernement de la République

(1) Saint-Croix : *De la Déclaration de guerre*, p. 208 et suivantes.

constate que l'état de guerre existe entre la Bulgarie et la France... » Dans ces deux cas, le Parlement français n'a même pas reçu une notification formelle (1).

Par là, on voit bien qu'il y a de multiples cas où le Gouvernement français peut accomplir des actes de guerre sans adresser une déclaration de guerre formelle à son adversaire, et que, par conséquent, l'assentiment préalable des Chambres n'est pas nécessaire au point de vue constitutionnel. Les cas auxquels l'article 9 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet peut s'appliquer sont, en effet, très rares. Et même dans le cas où cette disposition constitutionnelle peut s'appliquer, la procédure de l'approbation parlementaire ne serait qu'une simple formalité. Car en vertu de sa prérogative de représentation extérieure, le pouvoir exécutif seul est chargé d'entretenir les relations au dehors. C'est lui qui possède le droit de prendre toute initiative dans les actes diplomatiques. Le Gouvernement peut toujours provoquer une grave crise internationale par la rupture des relations diplomatiques avec une puissance étrangère, par la remise des passeports à l'agent diplomatique d'un Etat étranger, ou même l'envoi d'un ultimatum au Gouvernement étranger, ce qui peut être accompli en

(1) Barthélemy : *Loc. cit.*, p. 312.

vertu d'une décision du Gouvernement sous sa seule responsabilité et n'est pas nécessairement subordonné à l'assentiment préalable des deux Chambres (1). Au moyen de semblables procédés diplomatiques, le Gouvernement est capable de pousser les choses jusqu'au point où la guerre devient inévitable. Et par conséquent, dans ce cas-là, refuser de donner l'assentiment constitutionnellement nécessaire à la déclaration de guerre serait infliger au Gouvernement une humiliation sérieuse en face de son adversaire, sans pouvoir, en aucune façon, sauver la situation. Un Parlement prudent hésitera à prendre semblable attitude. Il paraît certain que dans ces circonstances, l'approbation de la déclaration de guerre serait toujours une formalité que les Chambres seraient obligées de remplir bon gré mal gré.

Étant donné le peu d'importance pratique de l'article 9, le contrôle constitutionnel du Parlement français, en ce qui concerne les déclarations de guerre, est loin d'être effectif. Depuis 1875 jusqu'à la veille de la guerre allemande, bien que la France n'eût pas fait la guerre avec aucune grande puissance, le Gouvernement français s'était engagé dans nombre d'opérations militaires contre des

(1) Eugène Pierre : *Traité de Droit Politique, etc.* Supplément 1910, p. 471.

peuples étrangers. Cependant le Parlement français n'avait jamais eu l'occasion d'exercer son droit constitutionnel de donner l'assentiment préalable d'une manière régulière à ces actes de guerre. Pendant la dernière guerre, la France s'est trouvée en état de guerre avec l'Allemagne et successivement avec ses alliés, l'Autriche, la Turquie et la Bulgarie, mais en aucun cas une déclaration de guerre formelle avec l'approbation préalable des Chambres ne semble avoir été régulièrement faite. La guerre ou des actes d'hostilité se rapprochant d'une guerre paraissent toujours dépendre de la volonté du Gouvernement, et les Chambres ne pourront pas exercer de contrôle direct important comme il le semble en apparence dans la Constitution (1).

Ici, il est à remarquer qu'en admettant une interprétation large de la Constitution, on va jusqu'à dispenser la procédure de l'approbation formelle des Chambres. « Il est inutile, dit M. Eugène Pierre, de dire que les nécessités de la lutte suprême ne permettraient pas aux Chambres d'employer les formes ordinaires pour donner au Président de la République l'autorisation de déclarer la guerre. D'ailleurs, la Loi constitutionnelle parle simplement d'un assentiment qui pourrait résulter de

(1) V. Duguit : *Traité de Droit Constitutionnel*, T. II, p. 479-480; Esmein : *Loc. cit.*, p. 773-777.

n'importe quel vote; un ordre du jour adopté sans débats suffirait; un crédit supplémentaire, si faible qu'il fût, manifesterait amplement la volonté des représentants du pays et couvrirait le Président de la République (1). » S'il en est ainsi, le droit du Parlement, à cet égard, sera encore moins réel qu'on ne l'estime d'ordinaire dans l'interprétation de la Constitution de 1875. Dans les cas d'une entreprise de guerre, le Gouvernement pourrait même se dispenser de la nécessité d'obtenir, sous forme régulière, une approbation à cette déclaration : un ordre du jour ou un crédit supplémentaire quelconque suffiraient pour marquer l'assentiment des représentants du peuple. Alors, quelle serait la différence entre une Constitution qui exige expressément l'assentiment préalable du Parlement pour la déclaration de guerre et celle qui donne un droit absolu au pouvoir exécutif, sans exiger aucune intervention parlementaire à cet égard? L'article 14 de la Constitution de 1814 et l'article 13 de la Constitution de 1830 donnaient au Roi le droit absolu de déclarer la guerre, mais on reconnaissait quand même que le contrôle des Chambres devait toujours s'exercer au moyen de vote de crédits nécessaires (2). Si un vote de crédits ou un

(1) Eugène Pierre : *Traité de Droit Politique*, 1908, pages 638-639.

(2) Chambre des Pairs, 24 avril 1833, Rapport du duc Decazes, cité dans Duguît : *Loc. cit.*, p. 479.

acte semblable du Parlement eût suffi pour remplacer l'approbation formelle à la déclaration de guerre, il eût été superflu d'insérer l'article 9 dans la Loi constitutionnelle du 16 juillet de 1875. Vu la tradition des Constitutions révolutionnaires telles que celles de 1791 et de 1793, tendant à assimiler la sanction de la déclaration de guerre à l'acte de législation, il est difficile de nier que l'article 9 de la Constitution n'ait un sens technique plus étroit que celui qui est donné par M. Eugène Pierre.

Voilà quelle est l'étendue réelle du droit des Chambres en ce qui concerne le contrôle du Gouvernement relativement à la question de guerre.

Quant à la question de paix, la Constitution de 1875 vise le cas où on met fin à la guerre au moyen d'un traité de paix formellement établi. C'est seulement en ce qui concerne les traités de paix que l'article 8 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet exige expressément le vote des Chambres. Si une guerre se termine sans un traité de paix formel, ce qui arrive très rarement, la sanction du Parlement n'est point nécessaire au point de vue constitutionnel. De même, la sanction des Chambres n'est pas considérée comme constitutionnellement indispensable si le traité a pour mission de mettre fin à une guerre dans laquelle la France n'a pas été partie belligérante. Tel est le cas du Traité de Berlin

de 1878 entre la Russie, la Turquie, l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre et la France. Ce traité fut conclu après la guerre russo-turque de 1877 et il eut pour objet d'établir la paix dans l'Europe orientale. Il fut ratifié par le Président de la République de sa seule autorité, sans la sanction des Chambres (1). Aucune question ne fut posée quant à la constitutionnalité de cette ratification.

Ainsi le droit des Chambres ne s'exerce que dans le cas où un traité de paix a été conclu pour mettre fin à une guerre entre la France et un ou plusieurs Etats étrangers. Dans ce cas, le traité doit être formellement soumis au vote des Chambres, qui sont juridiquement libres de le rejeter (2). Voilà en quoi consiste le contrôle constitutionnel que le Parlement français peut exercer sur le pouvoir exécutif relativement à des conclusions de paix.

Quant à la forme et au caractère du vote des Chambres relatif au traité de paix, les choses se passent comme dans le cas d'autres traités que l'article 8 soumet également au vote des deux Cham-

(1) *Journal Officiel*, le 6 septembre 1878.

(2) Le Traité de Versailles du 28 juin 1919 terminant la guerre avec l'Allemagne fut régulièrement soumis au vote des Chambres. Comme on se le rappelle bien, l'autorisation de ratification a été successivement votée dans les deux Chambres, après un examen formel, à chaque Chambre, sur le Traité dans son ensemble.

bres. Nous allons les examiner dans la section suivante d'une façon générale avec les autres traités énumérés dans la Constitution.

La question de paix, tout comme la question de guerre, mettent en jeu les intérêts de la Nation. Il est plus en harmonie avec le principe démocratique de voir la Constitution investir le Parlement du droit de contrôle, quant aux conclusions de paix. Cependant, comme la négociation d'une paix, et tous les autres actes diplomatiques préparant une conclusion de paix, sont laissés à l'initiative et à la discrétion du Gouvernement, la soumission au vote du traité de paix peut être également une simple formalité. Etant donnés la complexité des intérêts qui sont engagés dans les conditions de paix, les difficultés soulevées et le temps nécessaire à la confection du traité, il est à peine probable que les Chambres se sentent libres de rejeter ou d'approuver, à leur gré, un traité de paix. Sauf dans les circonstances extraordinaires où la politique du Gouvernement à cet égard se trouve ouvertement en conflit avec les sentiments de la Nation, les Chambres ne peuvent que s'incliner devant le fait accompli et donner l'assentiment nécessaire au traité de paix, bien qu'elles ne l'accueillent pas avec enthousiasme. Ici le contrôle du Parlement français ne semble pas non plus bien effectif en pratique.

§ III. — *La conclusion des traités.*

A la différence de la Constitution anglaise, la Constitution française de 1875 apporte d'importantes limitations aux pouvoirs du Chef de l'Etat en ce qui concerne la conclusion des traités. Cela permet au Parlement français d'exercer un certain contrôle direct sur les actes du Gouvernement en cette matière.

Le système de la Troisième République en matière de traités est un système de transaction entre le pouvoir absolu du Chef de l'Etat (1) et l'intervention nécessaire du Parlement pour la conclusion de tous les traités (2). La Constitution de 1875 porte la clause suivante : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de paix de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français

(1) Tel fut le cas du système inscrit dans la Charte de 1814, dans celle de 1830, dans la Constitution de 1852 et dans celle de 1870.

(2) Ce système démocratique fut inscrit dans les Constitutions de 1791, de 1793, de l'an III, de l'an VIII et de 1848. Il était aussi contenu dans le projet de Constitution déposé par le Gouvernement de M. Thiers au mois de mai 1873.

à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » (Art. 8 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.)

On peut dégager du sens de ce texte que la Constitution établit une distinction, du point de vue de l'étendue du droit du Gouvernement, entre la négociation et la ratification des traités. La négociation de traités entre entièrement dans la compétence du pouvoir exécutif. Le Gouvernement a le droit de prendre l'initiative de toute négociation et il est libre d'agir à sa guise en ce qui concerne la conclusion d'un accord avec un Etat étranger. Les Chambres, à cet égard, non seulement n'ont pas le droit d'entrer en relation directe avec le Gouvernement étranger, mais aussi elles ne peuvent constitutionnellement limiter, d'aucune manière, les pouvoirs de négociation du Gouvernement. Les Chambres porteraient atteinte à la prérogative qu'a le Gouvernement de négocier les traités si elles lui interdisaient d'avance de conclure tel ou tel traité, ou d'accepter telle ou telle clause. Il est vrai qu'il ne semble pas contraire au principe du droit constitutionnel d'inviter le Gouvernement à négocier en vue d'obtenir un certain traité avec l'Etat étranger par l'initiative et la résolution spontanée de l'une ou l'autre Chambre. Elle pourrait même

l'inviter à négocier sur telle ou telle base (1). Mais il est toujours loisible au Gouvernement d'accepter ou de rejeter pareille invitation de la part du Parlement, le pouvoir exécutif garde sa liberté d'action dans toutes les phases de la négociation de traités. Ici, le Parlement français n'est pas en droit d'exercer le contrôle direct.

Quant à la ratification de traités, le pouvoir du Gouvernement est moins étendu. En principe, c'est encore le Président de la République qui a le droit de ratifier les traités. Mais l'article 8 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet énumère une série de traités que le Président de la République ne peut pas ratifier valablement sans l'approbation des deux Chambres. La liste paraît être tellement compréhensible qu'on va jusqu'à affirmer que tous les traités conclus par le Gouvernement français doivent être, sans exception, soumis à l'approbation

(1) Esmein : *Loc. cit.*, p. 766; Duguît : *Traité de Droit Constitutionnel*, T. II, p. 475. Ainsi, le 8 juillet 1895, la Chambre des Députés a voté la résolution suivante : « La Chambre invite le Gouvernement à négocier le plus tôt possible la conclusion d'un traité d'arbitrage permanent entre la République Française et la République des Etats-Unis d'Amérique. » (*Journal Officiel* du 9 juillet 1895. Déb. Parl., p. 2027.)

L'organisation de la Société des Nations a été aussi proposée par la Chambre des Députés dans l'ordre du jour du 5 juin 1917, accepté par le Gouvernement. (Bourgeois : *Pacte de 1919 et la Société des Nations*, p. 34.)

des deux Chambres (1). Cependant, la majorité des auteurs français repoussent cette interprétation et soutiennent que l'énumération dans l'article 8 est limitative (2). « Mais notre texte contient, dit M. Esmein, un autre principe beaucoup plus important. Il admet pour le Président de la République le droit général de ratifier, de sa seule autorité, les traités négociés par lui. Il n'a pas besoin, en principe, de l'autorisation des Chambres. Cela résulte évidemment de ce que cette approbation n'est exigée par le texte que pour certaines catégories de traités; l'énumération de ces derniers est nécessairement limitative, sans cela elle n'aurait aucune utilité, ni même aucun sens. » On peut affirmer, avec M. Renault, qu'ici il y a une règle et une exception. La règle, c'est le droit pour le Président de la République de ratifier les traités, et l'exception consiste en ce que pour certaines catégories de traités l'approbation des Chambres est exigée.

Quels sont les traités qui entrent dans ces catégories? D'abord, on énumère les traités de paix.

(1) Clunet : « Du défaut de la validité de plusieurs Traités diplomatiques » (*Journal de Droit international privé*, 1880); Moreau : *Précis de Droit constitutionnel*, 1897, pages 291 et suivantes.

(2) Esmein : *Loc. cit.*; Duguît : *Traité*, T. II, p. 476-477; Michon : *Loc. cit.*, p. 228 et suivantes; Renault : « De la conclusion des Traités internationaux » (*Le Droit* du 26 mai 1880).

Le traité de paix renferme souvent des conditions qui entraînent le paiement d'indemnités ou la cession de territoires; par conséquent, d'ordinaire il entre dans d'autres catégories de traités que la Constitution énumère comme exigeant l'approbation parlementaire. L'insertion spéciale de ce traité dans l'article 8 de la Constitution paraît avoir été motivée par la gravité de sa nature, comme un engagement qui affecte sérieusement les destinées de la Nation. Dans le projet de Constitution déposé par le Gouvernement en 1875, le traité de paix ne figure pas parmi les traités qui exigent, pour être définitifs, le vote des Chambres. Ce fut dans la Commission de l'Assemblée nationale qu'on ajouta ce traité dans le texte. Le rapporteur en explique la raison en ces termes : « Mais, conformément à la jurisprudence des pays libres, nous demandons que les traités de paix, qui ne figurent pas dans le texte du projet, ne soient définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres (1). »

Conformément à l'article 8 de la Constitution, le Traité de Paix avec l'Allemagne en 1919 a été régulièrement soumis aux deux Chambres qui, après l'avoir fait étudier, chacune par une Commission spécialement constituée, ont donné leur approbation dans une loi, en ces termes : « Le Président

(1) *Journal Officiel*, 1875, p. 4161.

de la République est autorisé à ratifier et à faire exécuter, s'il y a lieu, le Traité de Paix signé à Versailles le 28 juin 1919 par la France, etc., d'une part, et l'Allemagne, d'autre part, ainsi que les actes qui le complètent, savoir : le Protocole signé le même jour par lesdites puissances, l'Arrangement de même date, entre la France, etc., et l'Allemagne, concernant l'occupation des pays rhénans, et le Traité entre la France, etc., et la Pologne. Une copie authentique de ces documents sera annexée à la présente loi (1). »

En ce qui concerne l'étendue du droit réel des Chambres, à cet égard, nous avons fait, plus haut, des observations par rapport à la déclaration de guerre et à la conclusion de paix.

Après le traité de paix, figure le traité de commerce dans la liste de ceux que la Constitution soumet à l'approbation des Chambres. Cela semble tout naturel, vu que les traités de commerce touchent en général aux matières qui sont de la compétence du pouvoir législatif. Comme nous l'avons montré plus haut, même en Angleterre où la Cons-

(1) *Journal Officiel*, 13 octobre 1919.

Le Traité de paix avec l'Autriche a été également soumis au vote des Chambres. Le *Journal Officiel* du 4 juillet 1920 a promulgué la loi qui porte approbation du dit Traité, votée le 26 mai par la Chambre des Députés, le 30 juin par le Sénat.

titution confère à la Couronne le droit absolu de conclure les traités, les traités de commerce sont, en règle générale, soumis au Parlement. Cependant, il y a une différence pratique entre le cas du système français et celui du système anglais. En Angleterre, seuls les traités de commerce entraînant la modification des droits de tarifs douaniers sont soumis au Parlement, tandis que le système français exige le vote des Chambres pour tous les traités qualifiés de traités de commerce, même pour les conventions accessoires, même pour celles qui ne touchent pas à des tarifs (1). M. Michon, qui écrit en 1901, a fait cette remarque que depuis le vote des lois constitutionnelles de 1875, on n'avait jamais manqué de soumettre à l'approbation tous les traités qualifiés soit simplement de traités ou conventions de commerce, soit encore de traités d'amitié, de commerce et de navigation (2). Il paraît en être ainsi depuis lors. La question se pose de savoir si les traités de navigation doivent entrer dans cette catégorie. Les auteurs français ne sont pas tout à fait d'accord sur ce point. D'après M. Michon, le vote des Chambres n'est pas considéré comme nécessaire pour les traités de ce genre (3),

(1) Michon : *Loc. cit.*, p. 255-257.

(2) Michon : *Loc. cit.*, p. 255.

(3) Michon : *Loc. cit.*, p. 258.

tandis que M. Barthélemy le considère comme étant également une espèce de traité de commerce (1). La pratique a été aussi différente à cet égard. Mais la majorité des cas semblables se présentent dans ce sens que ces traités peuvent être ratifiés par le Président de la République de sa seule autorité sans l'approbation des Chambres (2). Enfin, la prolongation du traité de commerce est considérée comme équivalente à sa conclusion et, par conséquent, les Chambres procèdent par vote d'une seule loi autorisant d'avance le Gouvernement à prolonger tous les traités de commerce qui arrivent à échéance en même temps (3).

Les traités qui engagent les finances de l'Etat sont insérés dans la catégorie des traités qui exigent le vote des Chambres. La raison en est bien facile à saisir. Un des principes fondamentaux de tous les gouvernements représentatifs est que toute autorisation de toucher à la bourse nationale doit émaner exclusivement du pouvoir législatif. Si on pouvait engager les finances de l'Etat par traité sans l'approbation du Parlement, ce serait faire un

(1) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 106.

(2) P. e. le Traité du 10 mars 1883 relatif à la navigation du Danube et le Traité de Constantinople du 29 octobre 1888 relatif à l'usage du canal de Suez ont été ratifiés sans le vote des Chambres.

(3) Michon : *Loc. cit.*, p. 256.

grave empiètement sur la compétence du pouvoir législatif. Cependant, la Constitution de 1875 ne va pas jusqu'à exiger que tous les traités qui ont, d'une façon quelconque, même indirectement, une répercussion sur les finances nationales, soient soumis à l'approbation des Chambres. S'il en était ainsi, on tomberait dans le régime qui exige indistinctement l'approbation du Parlement pour la validité de tous les traités, car, comme M. Esmein l'a bien remarqué, en un certain sens, tous les traités engagent éventuellement les finances de l'Etat. Les mots de l'article 8 à cet égard doivent être entendus dans un sens étroit. Pour qu'un traité puisse être considéré comme engageant les finances de l'Etat, il faut que ce traité entraîne directement une charge déterminée pour la nation et, par conséquent, qu'un vote de crédit spécial soit nécessaire pour son exécution. Selon l'interprétation de M. Esmein, « ils désignent les traités qui, par quelque une de leurs clauses impliquent une dépense déterminée, et qui ne pourraient point être complètement exécutés sans un crédit correspondant. Il faut que la dépense à faire pour l'exécution du traité soit une conséquence directe et nécessaire de celui-ci » (1).

(1) Esmein : *Loc. cit.*, p. 765.

Ainsi, un traité d'alliance obligeant la France à fournir des subsides déterminés à ses alliés est un traité engageant les finances de l'Etat. Le traité qui garantit un emprunt à l'Etat étranger entre aussi dans cette catégorie; tel est le cas de la Convention du 18 mars 1885 avec les grandes puissances européennes pour la garantie d'un emprunt égyptien (1), et la Convention du 29 mars 1898 avec la Grande-Bretagne, la Russie et la Grèce, pour la garantie d'un emprunt grec (2). Ces Conventions ont été régulièrement soumises à l'approbation des Chambres. De même, un traité instituant un Tribunal arbitral qui a le droit de fixer l'indemnité à payer est considéré comme un traité engageant les finances de l'Etat et il doit, par conséquent, être soumis à l'approbation des Chambres (3). Toutes les conventions postales, télégraphiques, monétaires, les conventions relatives à l'échange des mandats postaux et autres conventions relatives à l'administration internationale sont également considérées comme engageant les finances de l'Etat et elles sont, à ce titre, régulièrement soumises au vote des Chambres (4). En ce sens, le Pacte de la Société des Nations et la Convention du Travail

(1) De Clercq : *Recueil des Traités*, T. XIV, p. 488.

(2) De Clercq : *Recueil des Traités*, T. XXI, p. 350.

(3) Michon : *Loc. cit.*, p. 286 et suivantes.

(4) Michon : *Loc. cit.*, p. 265-266.

doivent être aussi classés dans cette catégorie, car les dépenses du Secrétariat de la Société des Nations, y compris les dépenses du Bureau international du Travail, sont supportées par les membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle. Si ces deux conventions avaient été conclues indépendamment du Traité de Paix de Versailles, elles auraient été au même titre soumises à l'approbation des Chambres (1).

Dans la même catégorie on voit figurer les traités relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger. Ce qu'on entend par les traités relatifs à l'état des personnes, c'est l'ensemble des traités qui touchent à la capacité juridique, aux droits civils et politiques. Par exemple, la Convention du 13 juillet 1879, avec la Suisse, réglant la nationalité des enfants français nés en Suisse (2), et la Convention du 23 janvier 1882 avec la Suisse, concernant l'établissement des Français

(1) Toutefois la Convention de La Haye de 1899 relative au règlement pacifique des conflits internationaux fut ratifiée par le Président seul sans la sanction du Parlement. La constitutionnalité de ce procédé semble très douteuse, car cette convention obligeait la France à supporter une partie des frais du Bureau International établi à La Haye et, par conséquent, devait être classée dans la catégorie des Traités engageant les finances de l'Etat. (Michon : *Loc. cit.*, p. 300.)

(2) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XII, p. 407.

en Suisse et des Suisses en France (1), étant considérées comme entrant dans cette catégorie et ont été, à ce titre, soumises au vote des Chambres.

La question de savoir si le traité d'extradition doit être considéré comme entrant dans cette catégorie a été soulevée au Sénat, lors de la discussion de la loi sur l'extradition, dans la séance du 4 avril 1879. Et il ne manque pas d'exemples de cas où le traité d'extradition a été soumis au vote des Chambres (2). Mais l'opinion d'auteurs français semble incliner vers une interprétation étroite de la disposition de la Convention et le traité d'extradition est considéré comme en dehors de la catégorie de ceux qui sont qualifiés de « relatifs à l'état de personnes » (3). « Ces conventions, dit M. Michon, n'affectent pas, au sens propre du mot, l'état des personnes, qui n'est autre chose que l'ensemble des droits civils et politiques d'un individu. Le Gouvernement requis en accordant l'extradition, n'enlève aucun droit à l'extradé; il le replace simplement dans la situation qu'il avait avant sa fuite. » Cette opinion ne semble pas être en contradiction avec la pratique, car durant le débat de

(1) De Clercq, T. XHI, p. 296.

(2) Michon : *Loc. cit.*, p. 271-274.

(3) Mérignac : *Loc. cit.*, p. 656; Michon : *Loc. cit.*, p. 270;

« Au sens contraire » (Barthélemy, *Démocratie et Politique étrangère*, p. 107-108.

1879, le Gouvernement ne considérait pas non plus le vote des Chambres comme constitutionnellement obligatoire et ce fut plutôt sur la raison politique qu'il s'appuya pour soumettre ces traités au Parlement (1).

En ce qui concerne les traités considérés comme « relatifs au droit de propriété des Français à l'étranger », la portée du texte de la Constitution est plus claire. La disposition de l'article 8 à cet égard s'applique à toutes les conventions touchant aux droits de propriété de tout genre. Tous les traités relatifs au droit de propriété, soit foncière, soit mobilière, soit industrielle, soit littéraire, soit artistique, entrent dans cette catégorie et doivent être soumis au vote des Chambres.

Enfin l'article 8 de la Convention se termine par cette disposition que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». Il paraît clair, d'après ce texte, qu'ici il ne s'agit pas seulement de la cession, de l'échange ou de l'adjonction de territoire par traité, et que même dans le cas où la modification de territoire se réalise sans l'intervention d'un traité formel comme dans le cas d'occupation ou de conquête, la sanction législative est exigée.

La portée de ce texte a été clairement détermi-

(1) *Journal Officiel* du 5 avril 1879, p. 2947.

née par M. Esmein : « Il s'applique à toute cession ou acquisition d'un territoire continental ou colonial sur lequel porte ou va porter la pleine souveraineté de l'Etat français. C'est en effet la modification que va subir la souveraineté de la France (1). » Toute cession ou acquisition de territoire entraîne nécessairement le changement de l'étendue de la souveraineté nationale, soit quant aux territoires sur lequel elle s'exerce, soit quant au nombre des citoyens auxquels elle commande. C'est la raison essentielle pour laquelle on exige une sanction des assemblées représentatives en ce cas-là. Si la France acquiert sur d'autres pays des droits autres et moins étendus que celui de souveraineté, le vote des Chambres n'est pas constitutionnellement nécessaire. Par exemple, le traité établissant un protectorat n'est pas considéré comme entrant dans la catégorie des traités énumérés dans l'article 8, qui exige le vote des Chambres (2). Toutefois, un traité de protectorat peut

(1) Esmein : *Loc. cit.*, p. 771-772.

(2) Le protectorat tonkinois a été établi par le Pouvoir exécutif seul, qui n'a pas non plus soumis aux Chambres les Traités du 21 avril 1886, du 15 octobre 1887 et du 8 juin 1892 établissant le protectorat avec les Comores et sur Anjouan. Il en a été de même des Conventions des 29 janvier et 4 février 1894 avec les rois d'Abomey et d'Allada. M. Mégnac considère que la solution inverse est préférable, car le protectorat dissimule fort souvent une annexion véritable dont il n'est que le prélude. (Mégnac : *Loc. cit.*, p. 657.)

entrer, par une de ses clauses, dans une des catégories soumises, par l'article 8, au vote des Chambres. En ce cas-là, le traité doit être, à un autre titre, soumis à l'approbation du Parlement. « Quant aux protectorats véritables, dit M. Despagne, il est théoriquement possible qu'ils n'aboutissent à aucun des résultats pour lesquels la Constitution exige la ratification par une loi : en pareil cas, simples conventions politiques comme une alliance, ils pourront être ratifiés par le Chef de l'Etat seul. Mais ce cas sera rare, et presque toujours on trouvera, dans le traité de protectorat, des dispositions telles que le vote des Chambres sera indispensable : notamment celles qui engagent les finances de l'Etat par le concours que le protecteur doit fournir au protégé, des stipulations relatives aux relations économiques et commerciales, d'autres concernant l'état des personnes ou le droit de propriété des Français dans le pays protégé (art. 8, loi du 16 juillet 1875). C'est ce qui explique qu'en fait tous les traités de protectorat obtenus par la France ont dû, légalement, être ratifiés par les Chambres (1). » Par là on comprend bien que, malgré le droit du pouvoir exécutif de conclure, de sa seule autorité, les traités de protectorat, on a fréquemment soumis les traités de ce genre au vote des Chambres.

(1) Despagne : *Essai sur les Protectorats*, 1896, p. 275.

Par exemple, le traité de garantie du 12 mai 1881 avec le Bey de Tunis a été soumis à l'approbation des Chambres avant sa ratification. Ce traité obligeait le Gouvernement français à garantir un emprunt de Tunis et, par conséquent, engageait les finances de l'Etat (1). Le traité de Hué du 6 juin 1884, concernant le protectorat français sur le Royaume d'Annam, fut approuvé par la loi du 15 juin 1885 (2). Le traité du 17 décembre 1885 avec la Reine de Madagascar fut approuvé par la loi du 6 mars 1886, sans doute pour cette raison que l'article 6 de ce traité donnait aux Français la faculté de louer les terres pour une durée indéterminée, par bail emphytéotique, et était considéré comme entrant dans la catégorie des traités qualifiés de « relatifs au droit de propriété des Français à l'étranger » (3).

Voilà toutes les catégories de traités que l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 soumet au vote des Chambres. Cette énumération comprend non seulement les traités qu'en Angleterre on a l'habitude de soumettre au Parlement en raison de la nécessité dans laquelle on se trouve de recourir à des actes législatifs pour leur exécu-

(1) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XIII, p. 25.

(2) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XIV, p. 374.

(3) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XV, p. 922.

tion, mais aussi d'autres, encore à cause de leur propre gravité. Cependant on se tromperait si on croyait que cette liste est assez compréhensive pour qu'on puisse considérer tous les traités importants comme exigeant constitutionnellement l'approbation du Parlement. En dehors de ceux qui sont énumérés dans l'article 8, il est encore des traités de nature très grave qui échappent néanmoins à la sanction des Chambres. Tel est le cas du traité politique que la Constitution ne soumet pas au vote des Chambres. On sait bien qu'un traité aussi important que le Traité de Berlin de 1878 n'a pas été considéré comme exigeant le vote des Chambres et qu'il fut ratifié par le pouvoir exécutif de sa seule autorité. Tel est aussi le cas de traités d'alliance pour la validité desquels la Constitution n'exige pas l'approbation parlementaire. L'alliance franco-russe a été conclue par le Gouvernement seul, et alors on n'a même pas communiqué les textes de l'arrangement aux Chambres.

Tant que ces traités politiques ou d'alliance ne touchent pas aux matières énumérées dans l'article 8, telles que l'engagement des finances de l'Etat, la cession de territoires, ils peuvent être constitutionnellement ratifiés par le Président de la République sans l'approbation des Chambres. De là il résulte que, malgré les dispositions de l'article 8, il reste encore un domaine considérable

dans lequel le Gouvernement peut exercer sa liberté d'action pour engager la nation vis-à-vis des Etats étrangers. Le droit de contrôle que le Parlement peut exercer à cet égard ne semble pas être très étendu.

D'ailleurs, le Gouvernement possède un moyen de caractère très grave pour engager les destinées de la nation dans les relations internationales, savoir : le traité secret. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet dit tout d'abord que : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. » Ce texte permet au Président de tenir secrets les traités qu'il a conclu lorsqu'il estime que l'intérêt et la sûreté de l'Etat ne permettent pas de les communiquer aux Chambres et de les publier (1). Il est vrai que ce secret ne doit être, en principe, que temporaire, mais c'est un provisoire dont il appartient au Gouvernement de fixer la durée. Le rapporteur de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a affirmé expressément : « Nous le laissons juge (le Président de la République) des cas qui exigent le secret (2). » Ce

(1) Esmein : *Loc. cit.*, p. 765-766.

(2) *Annales de l'Assemblée Nationale*, T. XXXVIII. Projets de lois, p. 223.

droit de conclure le traité secret n'a jamais été sérieusement contesté au Président. Même en 1912, le rapporteur de la Commission sénatoriale chargé d'examiner le traité franco-allemand de 1911, a admis que le pouvoir du Président à cet égard est discrétionnaire : « Sans doute, la Constitution de 1875 laisse au Président de la République la faculté d'apprécier à quel moment un traité peut être communiqué aux Chambres, sans dommage pour la sécurité et les intérêts du pays. » Ainsi la grande alliance franco-russe a été conclue au moyen d'un traité secret; et pendant la guerre européenne divers traités ou arrangements secrets ont été conclus, ce qui constituait un obstacle formidable à la libre décision de la Conférence de la Paix de 1919 (1).

Il semble exister, en principe, deux limitations au droit du Gouvernement de conclure les traités secrets. L'une consiste en ce que le traité ne peut pas être secret s'il touche aux matières énumérées

(1) Par exemple, c'est par un Traité secret que les Puissances de l'Entente ont arrêté, avec la Roumanie, les conditions dans lesquelles elle devait entrer dans la guerre à côté de l'Entente. C'est par la déclaration du Gouvernement russe faite à la Douma, dans les premiers jours de décembre 1916, que le peuple français a appris qu'une entente secrète entre les Alliés avait promis à la Russie Constantinople et les détroits. (Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 188-190.)

dans l'article 8; dans ce cas-là, le traité exige le vote des Chambres pour sa validité, ce qui est exclusif du secret. L'autre limitation consiste en ce que, dans un traité soumis au vote des Chambres, il n'est pas possible de tenir secrètes des clauses qui modifient le sens général du traité (1). Ces deux points sont, en principe, incontestables et ont été franchement reconnus, même par le Président du Conseil et le Ministre des Affaires étrangères dans le débat à la Chambre des Députés le 1^{er} mars 1912 (2). Cependant, en pratique, l'action du Gouvernement à cet égard n'est pas toujours conforme à ce principe. Il ne manque pas d'exemples de l'existence des clauses secrètes à côté du traité public. Par exemple, dans le traité franco-allemand de 1911, le Gouvernement a dissimulé une partie des sacrifices qu'il avait consentis à l'Allemagne (3).

Grâce à ce pouvoir de conclure des traités secrets, le Gouvernement français se trouve à même de soumettre le pays à des orientations politiques à conséquences très graves, sans que les représentants du peuple en aient connaissance. Le Parlement peut être ainsi dépourvu de moyen de con-

(1) Jèze : « Traités secrets », dans la *Revue de Droit Public*, 1912, p. 321-328.

(2) Chambre, séance du 1^{er} mars 1912. (*Journal Officiel*, Débats, p. 556.)

(3) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 207.

trôle sur des actes importants du Gouvernement dans les relations extérieures du pays.

Il nous reste à indiquer en passant les formes dans lesquelles les Chambres donnent leur approbation aux traités soumis par le Gouvernement. En effet, les Chambres ne votent pas directement les traités; elles votent simplement une loi généralement ainsi conçue : « Le Président de la République est autorisé à ratifier et, s'il y a lieu, à faire exécuter la Convention. » Et quand le traité est soumis à l'approbation des Chambres, on ne vote pas le traité article par article, et on ne peut pas présenter des amendements au traité. Voici les règlements des Chambres, rédigés à cet égard en termes à peu près identiques : « Lorsque la Chambre est saisie d'un projet de loi par lequel le Gouvernement, conformément à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, lui demande l'approbation d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles du traité, et il ne peut pas être présenté d'amendements à son texte. S'il y a... opposition à quelques-unes des clauses du traité, elle se produit par une demande de renvoi à la Commission... (1). » La Commission, dans son rapport, peut alors conclure à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi.

(1) Règle (Sénat, art. 73, et Chambre, art. 32).

On peut présenter des motions d'ajournement visant les parties du traité qui motivent l'opposition (1).

Telle est l'étendue du contrôle que le Parlement français est en droit d'exercer sur le Gouvernement relativement à la conclusion des traités. Vu dans son ensemble, le pouvoir du Gouvernement, malgré les limitations constitutionnelles, est encore très large dans la direction de relations extérieures. Le contrôle constitutionnel du Parlement en cette matière ne paraît donc pas être bien effectif, comme on se l'imagine d'ordinaire.

(1) Eugène Pierre : *Traité de Droit Politique*, Supplément 1910, p. 755-756. Dans la séance du 12 février 1906, une motion d'ajournement relative à la Convention de commerce avec la Russie fut déposée dans les termes suivants : « La Chambre, appelant de nouveau l'attention du Gouvernement sur le n° 28 du tarif russe... invite le Gouvernement à ouvrir de nouvelles négociations... et surseoir, en conséquence, à l'autorisation de ratifier. »

SECTION III

Le Contrôle législatif.

En dehors des limitations constitutionnelles énumérées dans la Constitution de 1875, il y a une autre source d'où le Parlement français peut tirer le droit d'exercer un contrôle de nature légale sur le Gouvernement dans la direction de la politique extérieure. Cette source se trouve dans le pouvoir législatif qui appartient exclusivement au Parlement.

Le contrôle législatif à l'endroit de la politique extérieure semble être admis sous tous les systèmes de régimes représentatifs qui ont été établis en France. Comme nous l'avons vu, on comptait en principe sur ce contrôle dans les monarchies constitutionnelles de 1814 et de 1830, alors que le Roi possédait le droit absolu de diriger les affaires extérieures. La Constitution de 1875 apporte des limitations au pouvoir du Président de la République quant à la direction des affaires extérieures, mais en même temps, elle laisse intact le contrôle législatif que le Parlement peut exercer d'une manière indirecte en cette matière.

Ce contrôle découle du fonctionnement même du régime représentatif, régime au sein duquel le Parlement constitue l'organe suprême en ce qui concerne les questions relatives à la législation et aux finances. Si des mesures législatives sont nécessaires pour l'exécution de la politique que le Gouvernement poursuit dans les relations extérieures, il ne peut que recourir aux Chambres pour faire prendre ces mesures. De cette façon, le Parlement se trouve à même d'exercer un contrôle indirect sur la politique extérieure du pays. Ce contrôle peut s'exercer dans une mesure plus ou moins large sur toutes les branches des affaires extérieures.

D'abord, en matière de représentation extérieure, le contrôle législatif paraît être le plus important au point de vue juridique, car ici la Constitution n'apporte aucune limitation au pouvoir du Président de la République et c'est seulement en vertu de son pouvoir législatif que le Parlement peut juridiquement exercer un contrôle sur les actes du Gouvernement.

En principe, le Président de la République est libre d'exercer sa prérogative de représentation extérieure. Cependant, dans l'exercice de cette prérogative, il peut souvent être obligé de recourir au concours du Parlement, étant donné que les mesures législatives sont souvent nécessaires à l'exé-

cution des actes accomplis ou à la poursuite de la politique adoptée par le Gouvernement dans les relations extérieures. Par exemple, le Gouvernement français pourrait continuer à poursuivre une politique d'intervention dans la guerre civile qui ravage un Etat étranger, sans que la sanction du Parlement soit exigée, mais si cette politique entraîne des charges financières pour le pays, ce sera aux Chambres qu'on devra demander le vote de crédits nécessaires à l'exécution de cette politique. Un refus catégorique du Parlement pourra paralyser l'action du Gouvernement à cet effet. De même, le Gouvernement, ayant le droit absolu de représenter l'Etat vis-à-vis des Etats étrangers, a tout pouvoir pour reconnaître un Etat ou établir des relations politiques avec un Gouvernement étranger. Mais si cela exige l'établissement d'une ambassade nouvelle entraînant une nouvelle charge pour la nation, le concours du Parlement est encore nécessaire. Dans ces cas-là, le Gouvernement se trouve bien obligé de soumettre sa politique à l'examen des Chambres qui sont en droit de refuser de donner leur concours législatif lorsqu'elles désapprouvent cette politique (1).

(1) Un exemple récent s'est présenté dans le cas du rétablissement des relations diplomatiques avec le Saint-Siège. Avant d'établir l'ambassade du Vatican, le Gouvernement

On peut imaginer encore d'autres cas de même nature. Ce que nous avons indiqué plus haut suffit à montrer l'existence du contrôle législatif en matière de représentation extérieure. A cet égard, le système français ne semble pas différent du système anglais. Nous avons assez parlé de ce dernier système pour qu'il ne soit pas nécessaire de discuter plus en détail le système français.

Puis, en ce qui concerne l'entreprise de guerres, le Gouvernement français n'est pas non plus tout à fait affranchi de l'intervention parlementaire au point de vue législatif. Ici le Parlement français est encore à même d'exercer un contrôle indirect grâce à son pouvoir législatif.

Nous avons vu que, malgré la limitation apportée au droit de guerre en ce qui concerne le Président de la République, la Constitution de 1875 permet encore au Gouvernement d'entreprendre des actes de guerre dans de multiples cas, sans l'approbation du Parlement. Le contrôle constitutionnel n'est donc pas très étendu à cet égard. Cependant, une guerre ou une expédition militaire quelconque entraînent nécessairement des dépenses additionnelles pour l'Etat. Or, le vote de crédits est exclu-

s'est vu obligé de demander un crédit aux Chambres où toute espèce de questions ont été soulevées quant à la politique de la reprise des relations entre la France et le Vatican.

sivement de la compétence du Parlement. Le Gouvernement peut exercer d'une manière absolue son droit d'accomplir des actes de guerre contre un Etat étranger, ou bien contre une simple peuplade barbare, mais il se trouve dans l'impossibilité de réaliser efficacement son plan militaire sans les ressources financières nécessaires à cet objet. Ainsi, pour faire une guerre quelconque, le Gouvernement sera toujours obligé de soumettre sa politique à l'examen des Chambres, même dans le cas où la Constitution n'exige pas l'approbation du Parlement, car on doit, dans chaque cas, demander aux Chambres un crédit nécessaire à la poursuite de la guerre ou de l'expédition.

Depuis le vote de la Constitution de 1875, la France a fait nombre d'expéditions militaires ou de guerres déguisées. Quoique dans ces cas-là on n'ait jamais considéré nécessaire d'obtenir l'assentiment préalable du Parlement, le concours des Chambres a toujours été donné sous forme de vote de crédits pour commencer ou continuer l'expédition. Par exemple, l'expédition du Dahomey en 1892, celle de Madagascar en 1895 et celle de Chine en 1900, ont obtenu la sanction des Chambres, sous forme de vote de crédits (1).

(1) Duguit : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 480.

Un Gouvernement prudent hésitera à entreprendre des actes de guerre à l'étranger sans s'assurer du consentement du Parlement à sa politique, par crainte de voir les Chambres refuser les moyens de soutenir ces actes militaires. Cela fournit au Parlement français un moyen d'exercer un contrôle indirect sur le Gouvernement dans l'exercice du droit de guerre de ce dernier.

D'ailleurs, pour la poursuite efficace d'une guerre ou d'autres expéditions militaires, des mesures législatives autres que d'ordre financier, sont souvent nécessaires. Le Parlement peut, dans de multiples cas, handicaper l'action du pouvoir exécutif en soulevant des difficultés pour le vote de ces mesures nécessaires. On a vu qu'à l'ouverture de la session extraordinaire du 4 août 1914, le Ministre des Finances présenta à la Chambre, au nom de ses collègues, au moins dix-huit projets de lois. Cela sert à démontrer jusqu'à quel point le Gouvernement dépad du Parlement pour les actes législatifs nécessaires à la poursuite d'une guerre (1). Cette nécessité de demander des mesures législatives peut constituer une garantie que la politique du Gouvernement concernant l'entre-

(1) *Journal Officiel*, 4 août 1914, Chambre des Députés. Déb. Parl., p. 3109 et suivantes.

prise de guerre n'échappe pas tout à fait au contrôle du Parlement (1).

Enfin, le contrôle législatif s'exerce également en matière de traités. Seulement ici son rôle ne semble pas très considérable, puisque la plupart des traités importants sont déjà soumis au contrôle constitutionnel par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Néanmoins, le contrôle législatif peut bien se concevoir en cette matière étant donnée la nécessité du concours parlementaire pour certains traités qui, alors qu'ils ne rentrent pas dans les catégories énumérées dans l'article 8 de la Constitution, ont besoin des mesures législatives pour leur exécution.

Un des principes fondamentaux du régime représentatif est que nul ne peut toucher à la bourse nationale ou déroger à la loi sans la sanction expresse du Parlement. Un traité exigeant des crédits additionnels ou modifiant la loi nationale ne peut être mis à exécution sans le concours des Chambres. Le traité peut être valablement conclu

(1) M. Esmein énumère trois sortes de garanties contre le mauvais usage du droit de guerre. Les deux derniers sont d'ordre législatif : la nécessité de s'adresser aux Chambres pour obtenir des crédits extraordinaires; les règles des lois militaires sur la durée du service militaire, l'affectation des corps de troupe et la mobilisation que doit respecter le Pouvoir exécutif. (Esmein : *Loc. cit.*, p. 777.)

par le Président de la République, mais des mesures législatives sont souvent nécessaires pour son exécution. Ainsi on voit fréquemment soumettre aux Chambres des traités même en dehors des catégories de l'article 8, et le Parlement peut, dans ce cas-là, exercer un contrôle indirect sur la conclusion de traités.

Par exemple il est bien entendu que le traité d'alliance, tant qu'il n'engage pas directement les finances de l'Etat, peut être ratifié, de sa seule autorité, par le Président de la République. Mais si, pour remplir les conditions d'alliance, on a besoin d'effectuer un changement dans la durée du service militaire, on est obligé de demander le concours du Parlement; alors la politique entière de l'alliance peut être mise en question devant les Chambres. Dans le cas où les Chambres n'approuvent pas la politique du Gouvernement et refusent de voter les mesures législatives nécessaires pour prolonger le service militaire, l'action de l'alliance est paralysée (1).

Quant aux traités moins importants, le concours législatif du Parlement est encore exigé lorsqu'ils impliquent une dérogation à la loi nationale. Certains traités, en dehors de l'article 8, peuvent, sans

(1) La question du service de trois ans ayant été débattue au cours de 1913 en est un exemple trop récent pour avoir besoin d'être rappelé.

doute, être valablement conclus de sa seule autorité par le Gouvernement, mais ils ne peuvent être légalement mis à exécution sans le concours législatif que le Parlement est en droit d'accorder ou de refuser à son gré. Dans ce cas, la procédure régulière du Gouvernement consiste ou bien à demander aux Chambres l'autorisation préalable de ratifier le traité, ou bien, après l'avoir ratifié de sa seule autorité, à solliciter des mesures législatives nécessaires à son exécution. Quelquefois ces deux procédés d'intervention parlementaire sont employés concurremment (2).

Parmi les traités de ce genre, on cite les conventions relatives à l'assistance judiciaire, passées avec divers Etats étrangers, telles que celle avec l'Autriche, le 14 mai 1879 (3), celle avec l'Allemagne, le 20 février 1880 (4), celle avec l'Espagne, le 14 mai 1884 (5), celle avec l'Uruguay, le 23 mars 1885 (6), les conventions du 8 juillet 1899 avec la Belgique, sur la compétence judiciaire, et du 27 mars 1901 (7) avec l'Espagne, sur l'exercice

(2) Michon : *Loc. cit.*, p. 299.

(3) De Clercq, *Loc. cit.*, T. XII, p. 400.

(4) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XII, p. 527.

(5) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XIV, p. 372.

(6) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XIV, p. 492.

(7) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XXI, p. 556.

de la juridiction dans l'île de la Conférence (1). Ces traités furent soumis aux Chambres qui votèrent des lois d'approbation. Et cela parce que les conditions d'admission au bénéfice de l'assistance judiciaire et les règles de la compétence judiciaire sont fixées par des lois. Les traités fixant, à l'endroit des nationaux de certains pays étrangers, les conditions nécessaires à l'obtention de l'assistance judiciaire dans des conditions plus favorables, ou les traités qui modifient la compétence des juridictions, impliquent des dérogations à la législation nationale. Et par conséquent, ils ne peuvent être mis à exécution qu'après avoir obtenu le concours législatif du Parlement.

De même, les conventions exemptant les étrangers de la nécessité de fournir la caution *judicatum solvi* ont besoin du concours législatif pour leur exécution, car elles impliquent une dérogation au Code civil qui exige cette caution dans les procès intentés en France par un demandeur étranger contre un Français. Pour cette raison, la convention du 27 juillet 1896 avec la Russie, portant exemption de la caution *judicatum solvi*, et les conventions internationales de La Haye du 14 novembre 1896 et du 22 mai 1897, relatives à la communication des actes judiciaires, aux Commissions

(1) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XXII, p. 11.

rogatoires, à la caution *judicatum solvi*, ont été approuvées par des lois (1).

Les conventions relatives aux conditions d'admission des étrangers à l'exercice de certaines professions et aux conditions qui sont réglementées par des lois existantes, sont également subordonnées à la sanction du Parlement; tel est le cas de l'arrangement conclu le 25 juin 1910 avec l'Italie, quant à l'admission au travail en France des jeunes ouvriers italiens, qui a été sanctionné par la loi du 6 janvier 1912 (2). La convention franco-suisse du 29 mai 1889 admettant les médecins à l'exercice de leur art dans les communes frontalières, a pu, à cette époque, être mise à exécution sans le concours législatif, parce qu'alors la loi existante permettait au Gouvernement d'accorder aux médecins étrangers le droit d'exercer la médecine sur le territoire français. Mais, depuis le vote de la loi du 30 novembre 1892, qui exige un diplôme français pour exercer la médecine en France, le traité dérogeant à cette loi a besoin du concours législatif pour son exécution.

Les conventions d'ordre administratif qui créent des délits ou des contraventions et établissent la peine, ne peuvent être non plus mises à exécution

(1) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XX, p. 547-642.

(2) *Bulletin des Lois*, 1912, p. 73.

sans le concours législatif. C'est un principe fondamental du régime constitutionnel que nul n'est susceptible d'être puni qu'en vertu de la disposition d'une loi. Un traité ne peut par lui-même créer un délit nouveau ou établir une peine spéciale. Toutes les conventions de ce genre constituent des dérogations au Code pénal et, par conséquent, doivent être sanctionnées par le pouvoir législatif. Des conventions de ce genre approuvées par des lois sont très nombreuses. Citons, comme exemple, la Convention conclue le 6 mai 1882 avec l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, sur la pêche dans la Mer du Nord, en dehors des eaux territoriales, approuvée par la loi du 15 janvier 1884 (1), la Convention internationale du 14 mars 1884, sur la protection des câbles sous-marins, approuvée par une loi du 7 août 1884 (2).

Un exemple plus significatif d'un concours législatif de ce genre se trouve dans le cas des lois mettant à exécution certaines clauses des deux Conventions de La Haye de 1899, relatives au règlement pacifique des conflits internationaux, et aux lois et coutumes de la guerre (3). L'article 24 de la première Convention stipule que les membres de

(1) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XIII, p. 353.

(2) De Clercq : *Loc. cit.*, T. XIV, p. 329.

(3) Michon : *Loc. cit.*, p. 300-302.

la Cour permanente d'arbitrage jouiront, dans l'exercice de leur fonction et en dehors de leur pays, des privilèges et immunités diplomatiques. Si le Tribunal arbitral venait à siéger en France, on ne pourrait pas étendre à ses membres les privilèges diplomatiques sans le vote d'une loi à cet effet. Cela explique le vote de la loi du 2 décembre 1903, dont les termes sont ainsi conçus : « Les membres non Français d'un Tribunal arbitral siégeant en France, par application de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, signée à La Haye le 29 juillet 1899, jouiront, dans l'exercice de leur fonction, des privilèges et immunités diplomatiques. » Une loi était également nécessaire pour appliquer en France les dispositions de l'article 16 de la Convention relative aux lois et coutumes de la guerre, qui affranchissent de tous les droits d'entrée et autres les dons et secours en nature destinés aux prisonniers de guerre. Cela implique une dérogation à la législation douanière et à celle des taxes intérieures et, par conséquent, le Gouvernement avait besoin du concours législatif pour leur mise à exécution. C'est pourquoi il a déposé, le 18 mars 1900, un projet de loi à cet effet.

Par là on voit que le Gouvernement français est souvent obligé de demander le concours parlementaire, même pour les traités que la Constitu-

tion de 1875 ne soumet pas à l'assentiment des Chambres. Ce concours n'est point constitutionnellement indispensable pour la validité de ces traités, mais il leur est nécessaire comme mesure d'exécution. Ici il importe de remarquer qu'en France, les traités ne semblent pas être mis au même rang que la loi nationale au point de vue de leur effet juridique; ils ne sont pas, comme aux Etats-Unis, déclarés loi suprême du pays, « *Supreme law of the land* ». Les conventions conclues par le Gouvernement ne peuvent donc pas produire leur plein effet en contradiction avec les lois existantes. Des actes législatifs français sont exigés à cet effet. A cet égard, le système français ne semble pas différer sensiblement du système anglais. Cela met le Parlement français en état d'exercer un contrôle indirect sur les actes du Gouvernement dans la conclusion des traités.

Ainsi dans l'exécution de sa politique, ou dans l'accomplissement de ses devoirs dans les relations internationales, le Gouvernement a souvent besoin du concours législatif. En vertu de leur pouvoir législatif et financier, les Chambres peuvent exercer un contrôle d'ordre légal, quoique indirectement, sur toutes les branches des affaires extérieures, ce qui peut servir à renforcer, dans quelque mesure, leur prérogative constitutionnelle en matière de politique étrangère.

SECTION IV

Le Contrôle politique.

Le Parlement français exerce également un contrôle politique en matière de politique extérieure. Cela tient à ce fait que la France, tout comme l'Angleterre, vit sous le régime parlementaire, régime que la Troisième République a rétabli. D'après le principe fondamental de ce régime, les Ministres sont responsables de leur politique devant le Parlement. La volonté de celui-ci détermine le terme de la durée de leur pouvoir. Grâce à son droit de contrôle général sur le Gouvernement, le Parlement se trouve à même d'exercer un contrôle spécial sur la politique étrangère en particulier. Dans le cas où il n'est pas satisfait de la politique extérieure du Gouvernement, il lui est loisible de mettre en jeu la responsabilité ministérielle. En raison de considérations d'ordre politique, les Ministres seront obligés d'agir, dans la direction des affaires extérieures, en harmonie avec le sentiment des Chambres. De cette façon le contrôle parlementaire, au sens politique du mot, s'exerce en France d'une manière plus ou

moins régulière dans toutes les branches des affaires extérieures.

A cet égard, le principe fondamental est le même qu'en Angleterre. Cependant, ici, le mécanisme au moyen duquel s'exerce ce contrôle semble présenter sur deux points un contraste frappant avec le système anglais.

D'abord, le système anglais ne reconnaît la responsabilité politique ministérielle que devant une seule Chambre, la Chambre des Communes, tandis qu'en France le droit de mettre en jeu la responsabilité des Ministres semble être conféré au Sénat tout comme à la Chambre des Députés. En principe, la Constitution de 1875 place le Sénat au même rang que la Chambre en tant qu'organe suprême de contrôle général, le texte de la Constitution disant expressément que les Ministres sont responsables devant les Chambres (art. 6 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875). La pratique parlementaire va dans ce sens. Il ne manque pas de cas où le Ministère est renversé par le Sénat, quoique le cas se présente moins fréquemment que pour la Chambre. Par exemple le Cabinet Bourgeois en 1894, le Cabinet Briand en 1913 (1). Donc,

(1) Barthélemy : *Le Gouvernement de la France*, p. 114; M. Dupriez aussi (*Les Ministres*, Vol. II, p. 453-454) a signalé deux cas où la crise ministérielle avait eu lieu à cause de l'opposition du Sénat; l'un se présente en 1876 et l'autre en 1890.

quand on parle, en France, du contrôle du Parlement, on veut dire le contrôle du Sénat aussi bien que le contrôle de la Chambre des Députés. Un autre contraste consiste en ce qu'à la Chambre des Communes d'Angleterre il n'y a pas de Commission permanente ayant pour mission de traiter spécialement des affaires extérieures, tandis qu'en France on institue une Commission permanente des affaires extérieures à la Chambre des Députés aussi bien qu'au Sénat. Jusqu'en 1919, il y avait à la Chambre des Députés une « Commission des affaires extérieures et coloniales » élue pour toute la durée de la législature (4 ans) et composée de quarante-quatre membres désignés suivant le mode de la représentation proportionnelle par les divers groupes. Au début de 1920, la Chambre, suivant la proposition de la Commission du Règlement, a augmenté le nombre des grandes Commissions et établi une simple « Commission des Affaires étrangères », au lieu de la durée d'une législature (savoir 4 ans), les membres de cette Commission ne sont nommés que pour un an, mais ils sont rééligibles. Ceci sera effectué au bout de chaque législature et de chaque session ordinaire (1). Quant au Sénat, on n'y trouve pas de Commission des affaires étrangères avant la guerre. C'est en 1915

(1) *Journal des Débats*, le 29 janvier 1920.

que cette Commission fut créée, et seulement pour la durée des hostilités. Afin de la rendre permanente, une proposition de résolution fut adoptée au Sénat au début de 1920. Depuis lors, une Commission (comprenant trente-six membres) chargée d'examiner les questions se rapportant à la politique extérieure et notamment celles relatives à l'exécution des traités de paix doit être nommée chaque année dans les bureaux, au scrutin de liste (1). Ainsi, des organes réguliers, spécialement chargés de traiter les questions relatives aux affaires extérieures, se trouvent au sein du Parlement français; il y a une procédure spécialement adoptée pour l'examen de la politique extérieure du pays. C'est ce qui manque au Parlement britannique.

Comme ce contrôle découle du droit de contrôle que le Parlement est appelé à exercer sur la politique générale du Gouvernement, il peut s'appliquer à toutes les branches des affaires extérieures. Par conséquent, il n'est pas besoin d'examiner séparément la portée de ce contrôle dans chaque matière. Ce qui nous importe ici, c'est de présenter une analyse des divers procédés au moyen desquels les Chambres exercent ce contrôle politique.

D'abord, il y a le vote de confiance au début de

(1) *Journal des Débats*, le 22 janvier 1920.

la formation d'un nouveau Cabinet. Après la formation d'un Cabinet, les Ministres doivent se présenter au Parlement pour demander un vote de confiance. A cette occasion, l'exposé de la politique étrangère fait naturellement partie de la déclaration du Gouvernement au sujet de sa politique générale. La politique étrangère du Gouvernement peut être ainsi considérée comme soumise à la sanction du Parlement.

Puis, on peut signaler la discussion du budget accordé au Ministère des Affaires étrangères. La Commission des Affaires extérieures ne s'occupe pas du budget. Cela entre dans la compétence de la Commission du Budget. Cette dernière Commission présente, sur le Ministère des Affaires étrangères, un rapport qui contient souvent un exposé d'ensemble de la politique extérieure de la France. Ce rapport constitue un document de valeur relativement à la politique française (1). Chaque année, au moment de la discussion du budget à accorder au Ministère des Affaires étrangères, s'engage un grand débat parlementaire dans lequel l'ensemble des questions relatives à la politique extérieure du Gouvernement est mise en question.

Ensuite, il y a la Commission des Affaires exté-

(1) *Treatment of International questions by Parliaments*, page 8.

rieures dans chaque Chambre, comme nous l'avons signalé plus haut. Les activités des Commissions des Affaires extérieures semblent être limitées à l'exercice de deux fonctions : l'une consiste à examiner les traités soumis à l'approbation des Chambres et à préparer les décisions relatives à l'obtention d'autorisation pour la ratification de ces traités. En exerçant cette fonction, les Commissions allègent le travail des Chambres. La Commission peut souvent faire un examen approfondi des engagements internationaux et les Chambres trouvent aisé d'agir d'après ses conclusions. L'autre fonction consiste à tirer du Gouvernement des renseignements relatifs aux affaires extérieures. De temps en temps, les Ministres sont entendus par la Commission, soit à la demande de cette dernière, soit à l'instigation des Ministres eux-mêmes. Devant les Commissions composées généralement de membres qui possèdent une connaissance spéciale des affaires internationales, le Gouvernement se trouvera obligé de faire l'exposé de sa politique extérieure d'une façon convaincante (1). De cette

(1) M. Barthou, Président actuel de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés, dans sa déclaration à la Chambre, le 3 février 1920, a défini la fonction de cette Commission dans les termes suivants : « Le premier devoir de la Commission sera de rechercher impartialement la vérité et de la dire au pays, trop longtemps tenu en dehors de ses affaires. »

façon, les Commissions des Affaires extérieures peuvent faciliter la tâche des Chambres dans le contrôle du pouvoir exécutif, relativement à la direction de la politique extérieure.

Un autre procédé plus simple consiste à poser, au jour le jour, des questions à la Chambre. Ces questions portent, en général, sur un détail administratif et elles constituent une procédure ordinaire employée dans toutes les branches des affaires gouvernementales. C'est plutôt une façon de tirer du Gouvernement des renseignements relatifs à une question déterminée; la question n'est suivie par aucun vote de la Chambre. Par conséquent, ce procédé n'est pas de nature à mettre en jeu la responsabilité ministérielle ou à compromettre la situation politique du Cabinet; elle est simplement un moyen de tenir le Parlement au courant des relations extérieures ou bien d'attirer l'attention du public sur telles ou telles questions concernant la politique étrangère du pays.

Jusqu'en 1909, les questions furent limitées à des questions orales. Afin de faciliter le contrôle du Parlement, en ce qui concerne la politique étrangère, on a créé, cette année-là, la procédure qui consiste à poser des questions par écrit. Ces questions sont insérées dans le *Journal Officiel* et le Ministre répond à ces questions par la même voie.

Un procédé plus important relativement au con-

trôle du Gouvernement consiste en des interpellations qui, dans certains cas, peuvent bien compromettre le sort du Cabinet. Au moyen de ce procédé, les Chambres peuvent mettre le Gouvernement en demeure de s'expliquer soit relativement à un acte déterminé, soit relativement à la politique générale du Gouvernement. Cette procédure d'interpellation, tout comme celle qui consiste à poser des questions, s'applique aux questions de politique extérieure aussi bien qu'à celle qui concerne l'administration intérieure du pays. En règle générale, l'interpellation ouvre à la Chambre un débat général auquel tous les membres peuvent participer. Ce débat est clos par un vote sous forme d'ordre du jour dans lequel la Chambre manifeste son opinion soit sur l'acte ministériel objet de l'interpellation, soit sur la politique générale du Gouvernement. Dans le cas où le Gouvernement est condamné par un ordre du jour de méfiance, il lui faut nécessairement démissionner. Grâce à cet instrument, les Chambres peuvent mettre en jeu la responsabilité des Ministres dans leurs actes relatifs à la direction des affaires extérieures.

L'enquête parlementaire constitue encore un autre procédé de contrôle. Elle consiste en l'examen, soit d'un acte déterminé, soit de l'ensemble d'une politique, par une Commission de l'une des Chambres. Comme les autres grandes Commis-

sions, la Commission des Affaires extérieures peut recevoir les pouvoirs d'une Commission d'enquête. Après avoir fait un examen approfondi de la question qui lui est soumise par la Chambre, la Commission peut présenter un rapport, dont les conclusions sont discutées par la Chambre. La conduite du Gouvernement relativement aux relations extérieures peut ainsi être mise en question à la Chambre d'une manière sérieuse.

Tels sont les différents modes du contrôle que le Parlement français peut employer vis-à-vis du Gouvernement en matière de politique extérieure. A cet égard, le contrôle des Chambres s'exerce sur le Gouvernement de manières diverses. Quoi qu'il en soit, la sanction ultime consiste à renverser les Ministres. C'est le point essentiel du contrôle politique relativement à la politique extérieure et à la politique intérieure (1).

Ici, il importe de remarquer qu'en France, tout comme en Angleterre, on préfère généralement laisser une latitude aussi grande que possible au

(1) Il y a deux manières pour la Chambre de forcer les Ministres à démissionner. L'une consiste à voter directement un ordre du jour de méfiance; l'autre consiste à voter une disposition que le Gouvernement combat, ou à rejeter une disposition qu'il soutient. Dans ce cas-là, le Gouvernement, en règle générale, prévient expressément la Chambre de l'importance politique du vote qu'elle va émettre, c'est-à-dire il pose la question de confiance.

pouvoir exécutif en ce qui concerne la direction des relations extérieures : la tradition est telle. Par conséquent, on insiste plutôt sur l'importance de la responsabilité politique imposée aux Ministres que sur les limitations légales apportées au pouvoir exécutif, comme moyen principal de contrôle en matière de politique extérieure. De cette façon, l'importance du contrôle politique que le Parlement français exerce à cet égard est susceptible d'être exagérée par des publicistes. Nous ne pouvons pas accepter la thèse optimiste qui consiste à croire que le fonctionnement du régime parlementaire constitue une garantie des plus importantes contre la mauvaise conduite des affaires extérieures. La question est encore de savoir jusqu'à quel point les divers procédés parlementaires indiqués plus haut sont en réalité effectifs comme moyen de contrôle du Gouvernement, en ce qui concerne la direction de la politique étrangère.

Sans doute, le vote de confiance est pour les Chambres un moyen de contrôler la politique d'un nouveau Cabinet. Cependant, à cette occasion, les Chambres ne sont pas libres de donner leur vote uniquement au sujet de la politique étrangère; elles doivent tenir compte de la politique gouvernementale dans son ensemble. D'ailleurs, même la politique extérieure, telle que le Gouvernement la soumet aux Chambres, au début de son arrivée

au pouvoir, n'est pas nécessairement poursuivie fidèlement; elle est susceptible de modifications au cours de la marche des affaires diplomatiques. Donc, on ne peut pas compter sur un vote de confiance à l'occasion de la formation du nouveau Cabinet, comme un moyen effectif de contrôle parlementaire en matière de politique étrangère.

La discussion du budget accordé au Ministère des Affaires étrangères constitue également un procédé important de contrôle relativement à la direction des affaires extérieures. Mais ce procédé de contrôle est d'ordre plutôt législatif que politique. La conséquence politique de cette discussion du budget ne semble pas de nature assez grave pour affecter le sort du Cabinet.

Les activités de la Commission des Affaires extérieures des Chambres ne sont point négligeables à cet égard. Grâce à son existence, les Chambres possèdent un organe régulier par l'intermédiaire duquel elles peuvent tirer du Gouvernement des informations sur les relations extérieures et faire un examen sérieux des questions relatives à la politique étrangère. C'est un fait que personne ne peut contester. Cependant, cette Commission ne semble pas jouer un rôle très important dans le contrôle du Gouvernement, comme on pourrait l'espérer. A présent, son rôle consiste plutôt à faciliter le contrôle de la Chambre qu'à exercer elle-

même un contrôle sur le Gouvernement. La Commission n'est elle-même investie d'aucun droit lui permettant d'intervenir d'une façon directe dans la conduite des affaires extérieures; il appartient aux Chambres de dire le dernier mot en ce qui concerne la politique du Gouvernement à cet égard.

La question orale est un procédé que les Chambres peuvent d'ordinaire employer d'une manière simple, pour se renseigner sur les questions touchant aux affaires extérieures. Mais ce procédé ne semble pas non plus pouvoir jouer un rôle important dans le contrôle de la politique étrangère. Non seulement la question posée à la Chambre ne met pas en jeu la responsabilité ministérielle, mais aussi les Ministres ne sont pas tenus de répondre à cette question d'une façon satisfaisante; ils peuvent donner une réponse évasive ou bien ils peuvent refuser d'y répondre en invoquant la raison d'intérêt national (1). En réalité, au Parlement français, on ne se sert pas beaucoup de ce procédé en matière de politique étrangère et, d'après le

(1) L'article 80 du règlement du Sénat français porte : « Le Président accorde la parole à tout sénateur qui veut poser une question à un Ministre, si le Ministre y consent. » Quoique le règlement de la Chambre des Députés soit muet sur la question du consentement, l'usage constant des Chambres a établi qu'une question ne pouvait être posée si elle n'était pas acceptée. (Eugène Pierre : *Traité de Droit politique, etc.*, p. 784.)

rapport de M. Martin, le nombre des questions orales consacrées à la politique étrangère reste infime : 2 en 1907, 4 en 1908, 3 en 1909, 1 en 1912 (1). Ce petit nombre de questions est bien frappant pour une époque où la crise marocaine s'imposait à l'attention du Parlement français et où la situation internationale de l'Europe demeurerait bien dangereuse.

La question écrite a pour objet spécial de faciliter le contrôle du Gouvernement, mais cette procédure nouvelle semble avoir totalement manqué son but en ce qui concerne le contrôle de la politique étrangère. M. Barthélemy a fait remarquer que « les questions écrites ont créé une nouvelle paperasserie, nécessité l'extension de l'ancienne bureaucratie : mais on peut parcourir les milliers de réponses qui s'allongent le long des colonnes de *l'Officiel*; on verra que la procédure nouvelle n'a aucunement servi à faciliter le contrôle du Parlement sur la politique étrangère » (2).

La procédure d'interpellation ne paraît pas non plus être effectivement employée dans les Chambres, en ce qui concerne la question de politique extérieure. M. Louis Marin, dans son rapport à la

(1) Rapport de M. Louis Marin du 11 juillet 1911, n° 1170, page 107.

(2) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 135.

Chambre, a relevé, sur un espace assez long, de juillet 1906 à février 1912, les interpellations relatives à la politique extérieure. On est également frappé de leur petit nombre et de l'insignifiance relative de leurs objets, et cela pendant une période au cours de laquelle les questions relatives aux relations internationales s'étaient posées en France d'une façon particulièrement angoissante, en raison de la crise marocaine (1). Par exemple en 1907, une année particulièrement riche en événements diplomatiques, on voit se soulever à peine dix interpellations. Elles se rapportent aux sujets suivants : participation des indigènes tunisiens à la conférence consultative; assassinat d'un docteur au Maroc; la question relative aux indigènes des Comores; la Conférence de La Haye; les chemins de fer éthiopiens; les affaires marocaines; la propriété industrielle et la Convention de Madrid. D'ailleurs, le Gouvernement est laissé juge de la question de savoir si l'heure est opportune pour des discussions sur des sujets touchant à la politique extérieure. La sécurité extérieure du pays, l'imprudence de dévoiler une information vitale seront souvent des raisons assez puissantes pour faire reculer les députés qui se proposent d'inter-

(1) Rapport du 11 juillet 1911, n° 1170, p. 105 et suivantes.

peller le Gouvernement sur des questions relatives à la politique extérieure (1).

Reste le procédé d'enquête. Mais son rôle dans le contrôle de la politique étrangère est négligeable, car on sait bien que l'enquête est un mode de contrôle très rarement employé (2).

Par là on voit bien que, malgré l'existence de divers procédés de contrôle au Parlement français, ils ne semblent pas être bien effectifs dans le contrôle du Gouvernement, en ce qui concerne la politique étrangère. En effet, la politique étrangère en France échappe généralement au contrôle des Chambres, même au point de vue politique. Le régime parlementaire impose un frein au pouvoir exécutif dans l'administration intérieure, tandis qu'en ce qui concerne la direction des relations extérieures, le Gouvernement est généralement affranchi de l'intervention parlementaire. Les Mi-

(1) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 134 et 135.

Lorsqu'une demande d'interpellation a été déposée, un membre du Gouvernement doit être entendu sur la fixation du jour où l'interpellation sera discutée. Un Ministre a le droit, en s'expliquant sur le jour, de déclarer qu'il ne répondra pas à l'interpellation. (E. Pierre : *Loc. cit.*, p. 797.)

(2) Barthélemy : *Le Gouvernement de la France*, p. 110.

nistres peuvent, dans les cas extrêmes, adopter une grande politique entraînant un changement fondamental dans l'orientation des relations extérieures du pays, sans que les Chambres soient prévenues des conséquences internationales de cette politique. Cet état de choses a été bien remarqué par M. Barthélemy. « Mais il (le Ministre) peut, avec une liberté presque complète, imposer le régime commercial qui correspond le mieux à ses conceptions économiques personnelles, engager la France dans un système d'alliance d'après ses vues politiques particulières, et même décider presque seul de la paix et de la guerre. Nous avons vu récemment un Ministre des Affaires étrangères poursuivre, pendant sept ans, avec une volonté calme et persistante, un plan d'alliances politiques qui ne manquait pas de grandeur. Pendant sept ans il s'adonna à la mission qu'il s'était imposée, sans que le Parlement, trop occupé à des matières qu'il jugeait plus intéressantes, lui suscitât le moindre obstacle; c'est à peine s'il lui posa quelques questions sur une politique où étaient engagés les intérêts vitaux du pays. C'est avec un véritable sursaut de stupeur qu'il apprit un jour que cette politique pouvait amener pour la France une crise des plus graves; il se débarrassa en un jour de l'auteur responsable de la politique que, par son silence, il avait approuvée pendant sept ans et revint en-

suite à ses occupations d'administration intérieures (1). »

Ici il faut remarquer que, pour que les Chambres puissent effectivement exercer leur droit de contrôle, elles ont besoin d'avoir une connaissance approfondie de ce qui se passe entre le Gouvernement et les Etats étrangers. Or, la plupart des négociations importantes sont effectuées dans l'ombre par le pouvoir exécutif, sans que les Chambres en aperçoivent les conditions réelles. Il est établi que le Gouvernement jouit d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la divulgation des faits ou la communication des documents qui concernent des affaires encore pendantes (2). Il est vrai que le document parlementaire intitulé « Livre Jaune » constitue l'organe officiel de publicité le plus sérieux pour les négociations diplomatiques (3). Mais c'est un procédé dont le Gouvernement répugne à se servir d'une manière régulière. On voit souvent des années s'écouler, même pendant des périodes de crises internationales, sans qu'un livre jaune soit publié. D'ailleurs, même dans le cas où des livres jaunes sont publiés, on ne peut pas

(1) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 137.

(2) Eugène Pierre : *Traité de Droit Politique*, p. 775.

(3) Louis Marin : Rapport à la Chambre, 22 décembre 1913, T. II, p. 50, et 11 juillet 1911, p. 297.

compter y obtenir nécessairement des renseignements essentiels sur les questions de politique extérieure. D'après M. Barthélemy, « on leur reproche, à juste titre, de n'être pas assez nombreux, de porter de préférence sur des questions secondaires de technique internationale, rarement sur les grandes affaires politiques, de contenir un nombre insuffisant de documents, de telle sorte que, souvent, pour connaître des négociations françaises, on est obligé de consulter les « parliamentary « papers » d'Angleterre » (1). Tenu à l'écart de la source d'information authentique, le Parlement se trouve dépourvu des connaissances essentielles à l'exercice du contrôle de la politique étrangère du Gouvernement. Donc il n'est pas étonnant que, malgré l'existence de divers procédés de contrôle aux Chambres, le Gouvernement français garde d'ordinaire sa liberté d'action en ce qui concerne la direction des affaires extérieures.

Il importe de rappeler que l'instabilité des Ministres est un fait remarquable sous la Troisième République. Le changement de Cabinets se produit trop fréquemment (2). A cet égard, le fonctionne-

(1) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 184 et 185.

(2) Depuis 1876 jusqu'en 1913, la France a eu cinquante-cinq Cabinets; sept ont duré plus de deux ans, six plus d'un an, dix-neuf plus de six mois. (Esmein : *Loc. cit.*, page 255.)

ment du régime parlementaire en France a été poussé à l'extrême. Cependant, il y a relativement peu de cas où le changement de Cabinet ait été causé par des questions relatives à la politique étrangère. En effet, le Ministre des Affaires étrangères a plus de chance que d'autres Ministres de rester en fonction pendant longtemps; on voit des Ministres des Affaires étrangères qui ont duré plus que les Ministères auxquels ils ont successivement appartenu (1). On ne peut affirmer que cela tienne à ce fait que la politique étrangère du Gouvernement se trouve toujours en harmonie avec les sentiments des Chambres. Cette stabilité relative des Ministres dans le domaine des affaires étrangères semble être plutôt une preuve que la politique étrangère échappe en général au contrôle du Parlement.

(1) P. e. M. de Freycinet (3 avril 1888-10 janvier 1893), Delcassé (28 juin 1898-6 juin 1905). — Barthélemy : *Le Gouvernement de la France*, p. 116.

CHAPITRE IV

**Le contrôle parlementaire de la politique étrangère
aux Etats-Unis**

SECTION I

*Organisation du Pouvoir exécutif en matière
de relations extérieures.*

A la différence des démocraties anglaise et française, la démocratie américaine est organisée sous un régime non parlementaire. Le Gouvernement des Etats-Unis représente le système appelé Gouvernement présidentiel. Le trait caractéristique de ce système consiste en ce qu'il y a séparation complète entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, et la responsabilité ministérielle n'existe pas là, au sens politique du mot. Le Chef du pouvoir exécutif exerce ses prérogatives d'une manière indépendante vis-à-vis des Assemblées législatives ; il est entièrement libre dans le choix de ses Minis-

tres qui sont ses propres agents et qui ne sont point responsables devant les Assemblées, comme sous le régime parlementaire.

Le Président des Etats-Unis, contrairement au Roi d'Angleterre ou au Président de la République française, est le véritable chef du Gouvernement (1). Il dirige personnellement la politique du Gouvernement dans son ensemble et contrôle les activités des différents départements de l'administration, qui sont dirigés par des Ministres, choisis par lui et placés sous ses ordres. Sans doute, on parle souvent, en Amérique, du Cabinet du Président. Mais ce n'est pas du tout le Cabinet au sens anglais; c'est plutôt un terme usuel pour désigner les Ministres principaux du Président. Le soi-disant Cabinet aux Etats-Unis est simplement un groupe de personnes, chacun individuellement dépendante du Président et responsable devant lui; il n'y a ni une politique commune, ni une responsabilité collective (2). A côté du Président, le Cabinet n'est qu'un Conseil consultatif; il n'a aucun pouvoir propre et même son existence paraît dépendre de la volonté

(1) En Amérique, on a l'habitude de parler du Président et de ses Ministres comme de l'« Administration », non pas comme du « Gouvernement », parce qu'on n'estime pas que le Président et ses Ministres gouvernent au sens européen du mot. (Bryce : *Loc. cit.*, p. 91.)

(2) Bryce : *Loc. cit.*, p. 91.

du Président. On ne reconnaît pas au Cabinet le droit d'accomplir un acte quelconque indépendamment de l'autorité de ce dernier (1).

Le portefeuille le plus important dans le Cabinet est celui de Secrétaire d'Etat (Secretary of State) (2). C'est ce Ministre qui est chargé de diriger le « State department », un Ministère qui correspond au Ministère des Affaires étrangères des autres pays. Il est vrai que le State department a d'autres fonctions à remplir, telles que la garde du grand sceau des Etats-Unis, la garde des archives et les publications des lois, mais enfin, la conduite des affaires étrangères constitue sa principale fonction.

(1) Une affaire récente démontre bien l'autorité absolue du Président à cet égard. Le Secrétaire d'Etat M. Lansing a dû donner sa démission au début de 1920 à cause de la tenue d'un Conseil de Cabinet que le Président Wilson jugeait irrégulière et que le Secrétaire d'Etat avait convoqué de sa propre initiative. D'après M. Wilson, le Secrétaire d'Etat avait usurpé l'autorité présidentielle en convoquant cette conférence des Ministres. (*Journal des Débats*, le 15 février 1920.)

(2) D'après Bryce, ce portefeuille est souvent donné à la personne à qui le Président est principalement redevable de son élection, ou bien à un des leaders de son parti. Dans les premières périodes de la République, l'office de Secretary of State fut regardé comme un stage vers la Présidence. Jefferson, Madison, Monroë et van Buren avaient tous servi comme Secretaries of State sous les Présidents précédents. (Bryce : *Loc. cit.*, p. 37.)

Le State department est un organe central qui concentre toutes les affaires extérieures des Etats-Unis. C'est au State department que toutes les communications officielles des Etats étrangers sont adressées; c'est par l'entremise du State department que les autres départements gouvernementaux ou les individus peuvent communiquer avec des Gouvernements étrangers; c'est le State department qui dirige les négociations diplomatiques, rédige les actes officiels et donne des instructions aux agents diplomatiques et consulaires à l'étranger et exerce un contrôle sur les activités. Par là on voit quelles importantes fonctions administratives le chef du State department est appelé à remplir dans les relations extérieures du pays. A cet égard, le rôle du Secretary of State des Etats-Unis est à peu près le même que celui du Ministre des Affaires étrangères d'autres pays.

Cependant, au point de vue politique, une grande différence se marque entre la position du Secretary of State des Etats-Unis et celle d'un Ministre des Affaires étrangères de pays à gouvernement parlementaire. Le Secretary of State n'est point, comme le Foreign secretary d'Angleterre, responsable devant l'Assemblée législative; il est simplement un agent du Président qui exerce son pouvoir exécutif indépendamment du pouvoir législatif. Le Secretary of State ne doit pas son autorité

à l'appui de la majorité parlementaire et, d'autre part, il n'a rien à redouter du Congrès. C'est le Président qui lui donne son existence; et c'est sous les ordres du Président qu'il doit agir dans l'exercice de ses fonctions. On ne permet pas au Secretary of State d'avoir une action diplomatique indépendante vis-à-vis du chef du pouvoir exécutif. La politique du State department se poursuit constamment sous le contrôle personnel du Président. Ainsi, on peut dire qu'aux Etats-Unis quand on parle de la politique étrangère du Gouvernement; cela ne veut pas dire la politique étrangère du Cabinet ou du Secretary of State, c'est plutôt la politique du Président auquel on se réfère.

Sans doute, comme le Secretary of State occupe la position la plus en vue parmi les Ministres du Président, son importance personnelle peut quelquefois lui donner une grande autorité politique dans la direction des relations extérieures, surtout lorsque le Président est une personnage relativement insignifiant en comparaison du Secretary of State, ou bien lorsque le Président est absorbé dans les questions des affaires intérieures. Le nom de Jefferson, de Daniel Webster et de Haye peuvent être cités à cet égard. Mais, en général, le Président est le maître tout-puissant de la politique étrangère. C'est le Président qui est responsable de la politique dans les relations extérieures du

pays, et le Secretary of State n'est d'ordinaire que son serviteur, son agent d'exécution. Un éminent juriste international a justement dit que : « Aux Etats-Unis, le Secrétaire d'Etat est Garde des Sceaux en même temps que Ministre des Affaires étrangères; mais, en politique extérieure, la volonté du Président est prépondérante; elle imprime la direction (1). » Ce qui prouve le caractère prépondérant du rôle que le Président des Etats-Unis joue dans la conduite de la politique étrangère extérieure, c'est qu'il se met quelquefois à diriger personnellement la machine diplomatique, en dépit de la compétence du Secretary of State. M. Barthélemy en a fait remarquer des cas bien frappants : « Lorsque, au mois d'octobre 1904, le Secrétaire de la Guerre Taft est parti avec la mission de porter au Panama l'assurance que les Etats-Unis n'avaient pas l'intention de créer une colonie indépendante au milieu de l'Etat de Panama, il était muni d'une lettre officielle du Président, précisant l'objet de sa mission. Le Président Roosevelt a conservé le Secrétaire Hay (2),

(1) Nys : *Le Droit International*, T. II, p. 386.

(2) Aux Etats-Unis, un Président prend généralement de nouveaux Secrétares, alors même qu'il succède à un autre Président du même parti. C'est par exception que le Président Roosevelt a demandé à M. Hay, Secrétaire d'Etat du Président Mac-Kinley, de continuer ses fonctions.

mais c'est celui-ci qui a dû se mettre au diapason du Président. Et lord Lansdown, Ministre des Affaires étrangères d'Angleterre, caractérisera bien inconsciemment, en un mot, prononcé sans intention, la différence entre le régime parlementaire et le régime des Etats-Unis, lorsque, répondant à une interpellation sur la politique étrangère, il dira : « Le Président Roosevelt me demandait... » Ainsi, ce n'est pas le Secrétaire d'Etat qui communique avec le Ministère anglais des Affaires étrangères. Le Président ne communique pas non plus avec le Roi d'Angleterre : il communique directement avec le Ministre des Affaires étrangères; c'est que, comme ce dernier, il est chef de la politique de son pays. C'est, en vérité, une circulaire du Secrétaire des Affaires étrangères qui invita les ambassadeurs des Etats-Unis à sonder les Gouvernements auprès desquels ils sont accrédités au sujet de la convocation d'une seconde Conférence de la Paix. Mais on sait que cette circulaire n'était, dans le fond, comme elle l'était d'ailleurs dans la forme, que l'exposé des vues personnelles du Président (1). »

Ici, il importe de remarquer que les positions respectives du Président et de son Secretary of State sont juste l'inverse de celles du Chef de

(1) Barthélemy : *Le Rôle du Pouvoir exécutif*, p. 131-132.

l'Etat et de son Ministre des Affaires étrangères dans les pays à régime parlementaire en Europe. Là, le Chef de l'Etat est irresponsable et le Ministre est responsable des actes qu'il accomplit au nom du Chef de l'Etat. Au contraire, aux Etats-Unis, le Président est responsable parce que le Secretary of State n'est rien de plus que son agent, tenu de lui obéir et indépendant du Congrès. Les actes du Secretary of State sont donc juridiquement les actes du Président. Pour les Etats-Unis, la politique étrangère du Gouvernement est simplement la politique étrangère de tel ou tel Président et non pas de tel ou tel Cabinet, ni de tel ou tel Ministre. Quand on parle du contrôle en cette matière, c'est plutôt sur la politique du Président qu'on entend exercer ce contrôle (1).

(1) Cela constitue un contraste frappant avec le cas de l'Angleterre et de la France, où le contrôle parlementaire s'exerce plutôt sur le Cabinet dans son ensemble ou sur le Ministre particulier chargé des Affaires extérieures.

SECTION II

Le Contrôle constitutionnel.

Parmi les trois grands pays démocratiques dont le système de contrôle parlementaire en matière de politique étrangère constitue l'objet de notre étude, ce sont les Etats-Unis qui possèdent une constitution établissant, de la manière la plus précise, des limitations formelles à la compétence du pouvoir exécutif en ce qui concerne la direction des affaires extérieures. Cela se comprend facilement, étant données les circonstances spéciales dans lesquelles la Convention de 1787 formula la Constitution fédérale. D'abord, les membres de la Convention avaient eu l'expérience de la guerre de l'Indépendance. Après avoir échappé à la tyrannie de George IV, on ne permit plus d'établir, aux Etats-Unis, une autorité exécutive trop puissante et libre d'agir surtout dans le domaine des affaires extérieures. La compétence du pouvoir exécutif, à cet égard, fut donc précisément limitée dans la Constitution (1). En second lieu, la République du

(1) Davis : *The Treaty-Making Power in the United States*, pages 5-7.

Nouveau-Monde était trop éloignée du champ de la lutte et des intrigues politiques des puissances de l'Europe pour qu'elle fût obligée d'adopter une politique active dans les relations extérieures du pays. Avec l'absence de la nécessité de former des alliances, d'établir des protectorats, ou d'occuper des colonies, la plupart des raisons politiques qu'on invoquait pour justifier le large pouvoir discrétionnaire du Gouvernement monarchique en Europe, n'existait pas en Amérique. Comme Bryce l'a bien remarqué, « l'Amérique n'est pas l'Europe. Les problèmes que le State Département des Etats-Unis a eu à résoudre ont été beaucoup moins nombreux et ordinairement beaucoup plus simples que ceux du Vieux Monde » (1). Il y a encore une autre raison qui explique que la nécessité des limitations constitutionnelles apportées au pouvoir exécutif en matière de politique extérieure. C'est qu'à la différence des Constitutions anglaise et française, la Constitution des Etats-Unis ne reconnaît pas la responsabilité politique du Gouvernement devant les Assemblées législatives. Le pouvoir exécutif des Etats-Unis s'exerce indépendamment du Congrès. On ne peut donc pas compter sur le contrôle politique dans la même mesure qu'en Angleterre ou en France pour garantir contre la mauvaise conduite

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 108.

de la politique extérieure. Si la Constitution n'apportait pas nombre de limitations au pouvoir du Président dans la direction des relations extérieures, la politique étrangère échapperait à tout contrôle sérieux.

Ces limitations constitutionnelles s'établissent au profit du pouvoir législatif qui, par là, acquiert un droit formel de contrôle sur la politique extérieure du pays. Avant d'examiner l'étendue du droit de contrôle, nous nous permettrons d'indiquer les diverses dispositions de la Constitution se rapportant spécialement aux relations extérieures (1).

Dans la section 8 du chapitre I^{er}, il est dit que le Congrès aura le pouvoir de régler le commerce avec les nations étrangères, de déclarer la guerre, d'accorder les lettres de marque et de représailles et de faire les règlements touchant les prises sur terre et sur mer. Puis la section 10 stipule qu'« aucun des Etats ne pourra conclure de traité d'alliance ni de confédération, délivrer des lettres de marque ou de représailles », et un autre paragraphe de la même section stipule qu'aucun des Etats ne pourra, sans le consentement des Congrès, conclure un arrangement ou convention avec une puissance étrangère, ni s'engager dans aucune guerre, à moins

(1) Dareste : *Les Constitutions modernes*, T. II, p. 396-421.

qu'il ne soit envahi ou en danger imminent pour admettre aucun délai.

Puis, dans la section 2 du chapitre II, le Président est investi du pouvoir de conclure les traités, sur et avec l'avis et le consentement du Sénat, pourvu que les deux tiers des sénateurs présents y consentent; et il est investi du pouvoir de présenter et nommer, sur et avec l'avis et le consentement du Sénat, les ambassadeurs et autres ministres publics et consuls. Dans la section suivante, le Président est autorisé à recevoir les ambassadeurs et autres ministres publics.

Enfin, il est encore deux stipulations importantes dans la Constitution touchant les relations extérieures. L'une est dans le chapitre III : « Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas, en droit et en équité, qui naîtront de la présente Constitution, des lois des Etats-Unis, des traités conclus ou à conclure sous leur autorité. » L'autre est dans le chapitre IV, dont le paragraphe 2 stipule que tous les traités faits ou à faire sous l'autorité des Etats-Unis seront la loi suprême du pays, et les juges de chaque Etat seront tenus de s'y conformer, nonobstant toute disposition contraire dans la Constitution ou les lois particulières d'un Etat.

Grâce à l'existence de ces dispositions constitutionnelles, on peut délimiter d'une façon précise les compétences respectives du pouvoir exécutif et du

pouvoir législatif aux Etats-Unis en ce qui concerne les affaires extérieures. Il paraît clair qu'en droit formel, le Président des Etats-Unis est investi, quant à la direction des relations extérieures, d'un pouvoir moins étendu que celui qui est conféré au Président de la République en France et encore moins étendu que la prérogative du Roi d'Angleterre à cet égard. L'intervention parlementaire telle que la Constitution l'exige s'étend à toutes les branches des affaires extérieures, de sorte qu'on pourrait affirmer, de prime abord, que les Assemblées législatives des Etats-Unis exercent constitutionnellement un contrôle général sur la politique étrangère du pays (1). Cependant, la question est encore de savoir jusqu'à quel point ce contrôle s'exerce effectivement en pratique. Il nous importe d'examiner séparément l'étendue réelle de ce contrôle dans les différentes branches des affaires extérieures.

§ I. — *La représentation extérieure.*

La Constitution des Etats-Unis stipule expressément que « le pouvoir exécutif est conféré à un Président » (sect. I du chap. II). Au point de vue diplomatique, le chef du pouvoir exécutif s'impose

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 107.

naturellement comme le représentant général du pays vis-à-vis des Etats étrangers. Dans la Constitution on accorde spécialement au Président le droit de nommer des ambassadeurs et autres ministres publics et les consuls (sect. 2 du chap. II) et de recevoir les ambassadeurs et autres ministres publics (sect. 3 du chap. II). Par là, il est précisément établi qu'aux Etats-Unis la prérogative de représentation extérieure appartient exclusivement au Président. Les agents diplomatiques des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui; c'est sous ses ordres que tous les représentants ou agents diplomatiques et consulaires à l'étranger agissent dans l'accomplissement de leur mission. Les Gouvernements étrangers s'adressent au Président comme au représentant officiel de la Nation dans les relations internationales, et c'est en son nom que toutes les transactions diplomatiques des Etats-Unis sont accomplies régulièrement. Les Chambres du Congrès n'ont le droit d'entretenir aucune relation directe avec les puissances étrangères. Ni un Gouvernement étranger, ni son représentant ou agent aux Etats-Unis ne doivent, en aucune façon, agir pour influencer directement l'attitude des Chambres relativement aux questions diplomatiques entre son pays et les Etats-Unis : un tel acte serait regardé, par le Gouvernement des Etats-Unis, comme une immixtion dans les affaires

intérieures du pays et une violation de la courtoisie internationale (1).

En vertu de cette prérogative de représentation extérieure, le Président des Etats-Unis peut, de sa seule volonté, accomplir des actes très importants dans les relations internationales et engager, de diverses manières, la nation dans des politiques qui sont grosses de conséquences sérieuses. Ici, nous pouvons invoquer la grande autorité de l'ancien Président Taft, qui a signalé la vérité à cet égard dans son excellent ouvrage sur les pouvoirs du Président des Etats-Unis. « Le Président, dit M. Taft, a, dans nos relations extérieures, une très grande autorité en dehors de la conclusion des traités. Il nomme nos ambassadeurs dans d'autres pays et il en reçoit des ambassadeurs. Cela lui donne nécessairement le devoir de se charger des négociations diplomatiques entre nous et les pays étrangers. Lui, et lui seul, est le représentant de notre nation dans les transactions avec les nations étrangères. Quand je dis lui seul, je veux dire que c'est à lui que les nations étrangères s'adressent. Il a des ambassadeurs et des ministres et des consuls dans d'autres pays, mais ces agents-là ne représentent que le Président. En recevant des ambassadeurs

(1) Willoughby : *The Constitutional Law of the United States*, Vol. I, p. 468.

étrangers et en les envoyant, le Président est tenu de déterminer, lorsqu'il y a conflit d'opinion, qui est le Gouvernement légal auprès de qui il veut accréditer son ambassadeur et de qui il veut recevoir un ambassadeur. Par conséquent, c'est lui qui est nécessairement investi du pouvoir et du devoir de reconnaître le Gouvernement légal des autres pays. L'influence qu'il peut exercer dans sa reconnaissance d'un Gouvernement étranger a été bien démontrée dans l'affaire mexicaine lorsque le Président Wilson a refusé de reconnaître Huerta et déclaré qu'il ne le reconnaîtrait jamais. Nous pouvons le voir jouer à présent le même rôle en faveur de Carranza, qu'il a reconnu comme Président *de facto* contre Villa (1). »

Nous nous permettrons d'ajouter que pendant la dernière guerre européenne, c'est le Président Wilson seul qui a été responsable de la politique américaine vis-à-vis des puissances belligérantes. C'est à lui qu'a été due, pendant longtemps, l'attitude de neutralité de son pays; c'est sans consulter les Chambres du Congrès qu'il avertit solennellement l'Allemagne qu'elle eût à respecter les règles de l'humanité et les droits de la neutralité; c'est de sa propre initiative qu'il demanda aux belligé-

(1) Taft : *Our Chief Magistrate and his Powers*, pages 112 et 113.

rants de préciser leurs conditions de paix (18 décembre 1916). Le Président Wilson a, à diverses reprises, déclaré, de sa seule autorité, les principes de la paix et l'idée de l'organisation d'une Société des Nations; il décida seul des conditions des négociations avec l'Allemagne sur la question de la guerre sous-marine. Lorsque le Gouvernement allemand a proclamé le blocus des pays alliés au moyen d'une guerre sous-marine plus intensive, c'est encore le Président seul qui a pris la décision grave de rompre les relations diplomatiques avec l'Allemagne (2 février 1917).

Par là, on voit bien quelle autorité le Président des Etats-Unis possède pour accomplir des actes importants dans les relations extérieures du pays, et dans quelle mesure il est capable d'effectuer un changement dans l'orientation de la politique nationale par rapport aux Etats étrangers. Et cela tient à sa prérogative de représentation extérieure. En vertu de cette prérogative, le Président peut engager les intérêts de la nation dans la marche ordinaire de la diplomatie sans que les Assemblées législatives soient en droit d'intervenir d'une façon quelconque. La seule limitation constitutionnelle à cet égard consiste en ce que, pour la nomination des ambassadeurs et autres ministres publics et consuls à l'étranger, l'approbation du Sénat est nécessaire, d'après la section 2 du chapitre II de la Cons-

titution. Cette disposition de la Constitution est généralement considérée, par des publicistes, comme donnant au Sénat un contrôle direct sur le Président, en ce qui concerne la direction des relations extérieures. « Parfois, cette intervention du Parlement, dit M. Despagne, peut aller jusqu'à la participation à des actes qui, de prime abord, semblent devoir rentrer dans les attributions propres de l'exécutif, comme aux Etats-Unis, où les agents diplomatiques chargés de représenter le pays à l'étranger sont nommés par le Président avec la ratification du Sénat (1). » M. Despagne a même fait cette remarque frappante que : « Un Gouvernement pourrait se refuser à traiter avec un représentant des Etats-Unis dont la nomination émanerait du Président seul, sans la ratification du Sénat (2). »

Sans doute, la ratification du Sénat, nécessaire à la nomination des ambassadeurs et autres ministres, pourrait servir non seulement à empêcher le Président de placer les personnes incapables dans le service diplomatique, mais aussi à mettre un frein au droit du Président d'ouvrir les relations diplomatiques avec Gouvernement étranger. Ce-

(1) Despagne : « Les difficultés internationales venant de la Constitution de certains pays », dans la *Revue Générale du Droit international public*, T. II, p. 185.

(2). Despagne : *Loc. cit*, p. 187.

pendant, l'importance de cette limitation constitutionnelle ne doit pas être exagérée, car les relations politiques entre les Etats-Unis et l'autre Gouvernement étranger peuvent s'établir par la présence aux Etats-Unis de l'agent diplomatique étranger que le Président a le droit absolu de recevoir. En effet, le Sénat ne semble pas exercer, d'une manière sérieuse, son droit de ratification qui paraît être d'ordinaire simplement une procédure de forme. D'après Bryce, les nominations de fonctionnaires diplomatiques sont rarement rejetés par le Sénat (1). Ainsi la ratification sénatoriale des nominations diplomatiques ne semble pas un moyen de contrôle aussi effectif qu'on pourrait l'imaginer.

Enfin, il importe de remarquer que comme représentant général de la nation par rapport aux Etats-Unis, le Président est tenu, de temps en temps, à émettre, tant sur une question diplomatique particulière que sur la situation internationale générale, son opinion officielle qui pourra devenir au cours des temps la politique des Etats-Unis. Comme nous l'avons montré plus haut, le State Department est l'organe central des affaires extérieures aux Etats-Unis. Le Président communique officiellement, par l'entremise du State Department, avec tous les Etats étrangers. Dans les communications officiel-

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 111.

les, il est souvent obligé de discuter des questions relatives à l'interprétation des traités; il doit parfois formuler la politique spéciale de son Gouvernement; il doit aussi déclarer l'attitude des Etats-Unis sur des questions se posant constamment. Bien qu'à strictement parler, les opinions officielles, telles qu'on les formule dans ces communications, ne lient pas les Etats-Unis comme un traité, néanmoins dans les discussions diplomatiques futures les Gouvernements d'autres puissances ont tendance, pour appuyer leurs arguments, à invoquer, comme une sorte d'engagement, les déclarations et les aveux des « Secretaries of State » des Etats-Unis dans d'autres différends entre leur pays et les Etats-Unis. De cette façon, on voit exposer la politique étrangère aux Etats-Unis au cours de la conduite exécutive des relations extérieures du pays. Un des exemples les plus frappants se présente dans le cas de la note du Secretary Hay, sous le Président Mac-Kinley, dans l'établissement de la politique de la porte ouverte (The polity of open-door) en Chine. Cette politique fut proclamée dans une note par le Secretary Hay et toutes les nations intéressées y acquiescèrent. Et cela sans aucun consentement ou avis du Sénat (1).

De ce que nous avons examiné plus haut, nous

(1) Taft : *Loc. cit.*, p. 113-114.

sommes obligés de conclure qu'en matière de représentation extérieure, le contrôle constitutionnel que les Chambres des Etats-Unis peuvent exercer sur le Gouvernement est loin d'être important, et qu'en fait, le Président garde généralement toute liberté d'action en cette matière. Cela lui fournit l'occasion d'exercer pratiquement une grande autorité dans la direction des relations extérieures du pays, indépendamment de l'intervention parlementaire.

§ II. — *Déclaration de guerre et conclusion de paix.*

Nous avons vu que dans les Constitutions monarchiques le droit de guerre et de paix appartient généralement au souverain. Mais dans une République comme celle des Etats-Unis, à qui doit-il appartenir de décider des questions de guerre et de paix? C'est une question qui a été vivement débattue pendant la Convention constitutionnelle de 1787. Naturellement, on ne permettait pas au Président seul d'exercer un pouvoir d'une telle importance; le choix devait être fait entre le contrôle exclusif d'une seule Chambre et la collaboration des deux Chambres du Congrès.

Dans le projet présenté par Hamilton dans la Convention, le Sénat seul devait avoir le pouvoir de déclarer la guerre. En faveur de cet argument, on pouvait invoquer ces raisonnements que le Sé-

nat, composé de représentants des Etats, devait posséder une grande autorité et assez d'expérience pour agir effectivement, et qu'étant une Assemblée peu nombreuse, il pourrait prendre des décisions avec promptitude et fermeté. Mais, d'autre part, on pouvait faire valoir que non seulement le pouvoir de déclarer la guerre était l'exercice de la prérogative souveraine par excellence, mais aussi que ce pouvoir était susceptible d'entraîner les conséquences les plus graves pour la Nation. Pour décider d'une affaire d'une telle gravité, la collaboration de toutes les branches du pouvoir législatif était considérée comme nécessaire. Ce raisonnement a prévalu dans la Convention, et la Constitution confia le droit de guerre aux deux Chambres du Congrès.

Quant à la question de paix, il n'y avait pas, comme en ce qui concerne la question de guerre, des raisons pour qu'une décision soit rendue très difficile. Dans le projet de Constitution rédigé par la Convention, on avait proposé d'ajouter le pouvoir de « faire la paix » aux droits du Congrès; mais cette proposition fut rejetée à l'unanimité dans la Convention, pour cette raison que la conclusion de paix appartenait plus proprement au « pouvoir qui était chargé de faire les traités (Treaty-making power) » (1).

(1) Story : *Commentaries on the Constitution of the United States* (5^e édit.), Vol. II, p. 91-93.

Il s'ensuivit qu'aux Etats-Unis le droit de déclarer la guerre fut confié au Congrès, tandis que la Constitution remit au Président, assisté du Sénat, celui de faire la paix. Comme le droit de conclure la paix entre dans le domaine du pouvoir de conclure les traités en général, nous remettons notre examen de la question du contrôle parlementaire en cette matière au paragraphe suivant, où nous examinons d'une façon générale le contrôle constitutionnel en matière de traités. Dans le présent paragraphe, nous ne nous occupons que de la question du contrôle parlementaire en matière de guerre.

D'après le texte de la section 8 du chapitre I de la Constitution des Etats-Unis, « le Congrès aura le pouvoir de déclarer la guerre ». Il ressort de ce texte que le droit du Congrès à l'endroit des questions relatives à la guerre, n'est pas limité à une simple approbation préalable de la déclaration, mais il lui appartient de prendre l'initiative d'une déclaration de guerre. A cet égard, le Congrès des Etats-Unis possède un droit beaucoup plus étendu que la plupart des Parlements modernes.

De prime abord, il semble que la grave décision de déclarer la guerre reste toujours au pouvoir du Congrès et que le Président ne peut rien faire d'autre qu'exécuter cette décision du Congrès. Cependant, en réalité, le droit du contrôle du Congrès

en cette matière n'est point aussi absolu qu'on l'imagine; il y a des cas où le pouvoir exécutif peut jouer un rôle prédominant relativement à la question de guerre, de sorte que le droit formel du Congrès à cet égard reste parfois illusoire.

D'abord, le droit de guerre du Congrès n'est pas aussi exclusif que le texte de la disposition constitutionnelle le montre en apparence. Bien que le droit de déclarer la guerre appartienne au Congrès, cela n'empêche pas tout à fait le Président de prendre l'initiative de cette déclaration, d'une façon indirecte. La section 3 du chapitre II de la Constitution stipule que le Président informera de temps en temps le Congrès de l'état de l'Union et recommandera à son examen toutes les mesures qu'il jugera nécessaires et convenables. En vertu de cette disposition constitutionnelle, le Président peut toujours recommander au Congrès de déclarer la guerre à une puissance étrangère quand il le juge nécessaire et convenable. De cette façon, le pouvoir exécutif des Etats-Unis pourrait prendre l'initiative indirecte d'une guerre, sans être accusé d'avoir usurpé le droit du Congrès. Sans doute le Congrès est libre de rejeter semblable recommandation du Président. Mais une fois que le pouvoir exécutif a annoncé son intention de faire déclarer la guerre à telle puissance, les relations normales des Etats-Unis avec cette puissance sont déjà deve-

nues impossibles. Dans ce cas-là, une décision contraire du Congrès amènerait de la confusion dans les relations extérieures du pays et humilierait son propre Gouvernement, sans pouvoir, en aucune façon, sauver la situation politique.

En second lieu, en vertu de sa prérogative de représentation extérieure, le Président des Etats-Unis se trouve à même de compromettre, de sa seule volonté, les relations extérieures du pays et de rendre une guerre inévitable. Comme nous l'avons démontré dans le dernier paragraphe, le Président possède un droit suprême et exclusif dans la direction des actions diplomatiques avec les Etats étrangers. Il est libre de prendre l'initiative de toutes les négociations et il se charge de décider des mesures nécessaires à prendre dans les moments critiques. Les choses peuvent être, de cette façon, poussées à tel point que la guerre soit devenue inévitable. Un renvoi de l'ambassadeur d'une puissance étrangère, ou une rupture de relations diplomatiques avec cette puissance, ont souvent pour conséquence d'entraîner une guerre que le Congrès ne peut, en aucune façon, empêcher. La dernière guerre avec l'Allemagne a été l'exemple le plus récent et le plus significatif d'un cas semblable. Comme on le sait bien, étant donné le pouvoir du Président dans la direction de la diplomatie américaine, la décision relative aux questions

de guerre ou de paix est restée entièrement aux mains du Président Wilson. Il fut en situation de dire le dernier mot et le Congrès fut mis en présence d'un fait accompli, lorsqu'il fut appelé à exercer son droit constitutionnel de faire une déclaration de guerre (1).

Enfin, le Président est commandant en chef de l'armée et de la marine des Etats-Unis et de la milice des divers Etats lorsqu'elle sera appelé au service actif des Etats-Unis (sect. 2 du chap. II de la Constitution); il a le devoir de veiller à ce que les lois soient fidèlement exécutées (sect. 3). En vertu de ces dispositions constitutionnelles, le Président est même quelquefois en droit de commencer des actes de guerre, sans attendre l'autorisation du Congrès. Il appartient au Président de repousser une invasion du pays et de protéger les citoyens américains à l'étranger; et, comme commandant en chef, le Président peut envoyer l'armée et la marine n'importe où il le juge bon. Cela lui donne le pouvoir de poursuivre des actes d'hostilité entraînant de graves conséquences quant aux relations extérieures du pays. La remarque du Président Taft à cet égard est bien significative : « Sous la Constitution, seul le Congrès a le pouvoir

(1) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 139 à 141.

de déclarer la guerre, mais avec l'armée et la marine, le Président peut entraîner le pays dans la guerre et ne laisser au Congrès que la possibilité de déclarer la guerre ou d'en reconnaître l'existence. C'est l'accusation portée contre le Président Polk à propos de la guerre mexicaine (1845-1846) (1). » En effet, des guerres déguisées ont été à diverses reprises commencées par les Présidents, de leur seule autorité, sans qu'une déclaration de guerre préalable eût émané du Congrès. Par exemple, le débarquement par force de l'armée américaine à Vera-Cruz en 1914 ne fut autre chose qu'un acte de guerre contre le Mexique. Néanmoins, cela eut lieu simplement sur l'ordre du Président Wilson. L'expédition des Boxers, en 1900, fut également une guerre déguisée en Chine, mais on ne jugea pas nécessaire de demander l'autorisation préalable au Congrès pour cette expédition. Cela fut considéré simplement comme acte exécutif entrant proprement dans la compétence du Président. Ce qui est encore significatif à cet égard, c'est que le pouvoir judiciaire des Etats-Unis et même le pouvoir législatif lui-même semblent être disposés à interpréter la Constitution dans le sens favorable au large pouvoir du Président dans l'accomplissement des actes de guerre. M. Chambrun a juste-

(1) Taft : *Loc. cit.*, p. 94; Bryce : *Loc. cit.*, p. 54, p. 107.

ment remarqué que : « Quoi qu'il en soit d'ailleurs, ce qu'il importe de bien observer ici, c'est l'interprétation donnée par la Cour suprême des Etats-Unis et par le pouvoir législatif lui-même, à la clause constitutionnelle relative au droit de guerre. Le Président est chargé de veiller au maintien de l'Union, il repoussera donc l'invasion étrangère, sans attendre que le Congrès intervienne; il s'opposera de même à toute insurrection intérieure; en un mot, il lui suffit de rester sur la défensive pour être toujours en mesure d'agir, avec des pouvoirs semblables placés dans ses mains, le Président qui serait possédé d'un peu d'esprit belliqueux serait toujours en mesure de commencer la guerre. Il ne lui serait pas difficile, en étudiant l'histoire d'autres diplomaties, d'y trouver de nombreux précédents et d'y apprendre l'art de se faire attaquer quand il serait en réalité l'agresseur. La question une fois engagée, l'honneur de la nation une fois en jeu, les sentiments patriotiques s'exciteraient aux Etats-Unis plus vite peut-être qu'ils ne le font ailleurs, et la garantie constitutionnelle qui place exclusivement dans le pouvoir législatif le droit de déclarer la guerre deviendrait illusoire (1). »

Il importe d'ajouter que même Bryce, qui affirme

(1) Chambrun : *Le Pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, p. 132-133.

que le Président a rarement la liberté d'action dans la politique étrangère, admet qu'il ne manque pas de moyens de provoquer une guerre et de mettre le Congrès en présence d'un fait accompli. Bryce dit justement que le Président ne peut déclarer la guerre, car le droit de guerre appartient au Congrès, mais il peut, comme le Président Polk l'a fait en 1845-1846, pousser les affaires à un point où il est difficile au Congrès de s'abstenir de déclarer la guerre (1).

De là il ressort que malgré le droit de déclaration de guerre appartenant au Congrès, le Président des Etats-Unis se trouve à même de jouer un rôle prédominant en ce qui concerne la question de guerre. A cet égard, le contrôle parlementaire tel que la Constitution l'établit ne s'exerce pas d'une façon effective en pratique.

§ III. — *La conclusion des traités.*

C'est en matière de traités que le système américain du contrôle constitutionnel est le plus caractéristique. Lorsque la Constitution était en formation, la question se posa de savoir à quelle autorité le droit de conclure les traités devait être confié. Naturellement, on considérait comme dangereux de confier ce pouvoir important à un seul

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 54.

magistrat. D'autre part, exiger la collaboration des deux Chambres du Congrès dans la formation des traités serait rendre difficile le bon fonctionnement de la diplomatie, étant donnés la versatilité de la Chambre des représentants et le grand nombre de ses membres. La véritable complication des affaires par la nécessité du concours de tant de corps différents apportait d'elle-même une sérieuse objection. Cependant, confier le pouvoir de conclure les traités au Sénat seul serait perdre les bénéfices attachés à l'action constitutionnelle du Président dans la conduite des négociations étrangères. S'il était considéré comme imprudent de confier au Président seul la mission importante de conclure les traités, néanmoins on ne doutait pas que sa participation ajoutât beaucoup à la sécurité de la Nation (1). Il résulte de ces considérations, que la Convention constitutionnelle de 1787 a finalement décidé de confier le pouvoir de conclure les traités au Président et au Sénat conjointement. La section 2 du chapitre II de la Constitution des États-Unis dit expressément que le Président a le pouvoir de conclure les traités sur et avec l'avis et le consentement du Sénat, pourvu que les deux tiers des sénateurs présents y consentent.

(1) *Fédéraliste*, édition française par Jèze, p. 531-541, p. 623-628; Bryce : *Loc. cit.*, p. 108 et suivantes.

Ainsi, le trait caractéristique de la Constitution des Etats-Unis à l'endroit de la conclusion des traités consiste en ceci que : 1° Le contrôle constitutionnel est exercé par une seule des Chambres du Parlement. Cela constitue un système presque unique parmi les Constitutions démocratiques contemporaines. Il est dit que d'abord on regarderait le Sénat, lorsqu'il exercerait sa fonction de participer à la formation des traités, plutôt comme un conseil exécutif que comme une branche du pouvoir législatif. Quand la Constitution des Etats-Unis fut établie, le Sénat était encore un corps peu nombreux. Il se peut que dans la pensée des auteurs de la Constitution, cette Assemblée fût destinée à remplir la mission d'un conseil privé, tel qu'on l'a vu exister auprès du Roi d'Angleterre (1). Sur ce point, M. Chambrun a fait la remarque suivante : « Ici, il faut bien le remarquer, le Sénat cesse de faire partie du pouvoir législatif; la Chambre des représentants n'a rien à voir dans ces attributions; quand le Sénat est saisi de questions de cette nature, pour employer ici l'expression technique, il s'occupe « d'affaires exécutives » (2). » Cependant il ne faut pas exagérer l'ordre exécutif des affaires de telle façon qu'on perde de vue entièrement le

(1) Bryce : Dans le *Treatment of International questions by Parliaments*, p. 26.

(2) Chambrun : *Loc. cit.*, p. 222.

caractère législatif du Sénat quand il s'agit de ratifier les traités. Même au moment de l'établissement de la Constitution, on a parlé clairement de la participation d'une partie du corps législatif à la conclusion des traités. « Les qualités, dit *Le Fédéraliste*, qui, nous l'avons vu, sont indispensables à la conduite des négociations étrangères, font apparaître l'exécutif comme l'agent le plus convenable pour ces transactions; mais d'un autre côté, la grande importance de cette fonction et l'action des traités comme lois plaident fortement en faveur de la participation de tout ou partie du corps législatif à leur conclusion (1). » Avec l'évolution de la Constitution fédérale et le développement du Sénat en une Assemblée nombreuse, ce serait absurde de considérer aujourd'hui le Sénat comme un conseil exécutif lorsqu'il s'agit de participer à la conclusion des traités (2). Donc il importe d'insister ici sur le caractère législatif du Sénat et de regarder sa participation dans la conclusion des traités comme constituant un contrôle parlementaire.

2° La limitation constitutionnelle aux Etats-Unis est générale : elle s'applique à toutes espèces de traités. « Un acte international, dit Chambrun,

(1) *Fédéraliste*, p. 624.

(2) Le Sénat au début ne fut composé que de 26 membres; mais, à présent, le nombre de Sénateurs atteint 96.

n'est valable aux Etats-Unis qu'à la condition d'être ratifié par le Sénat. Cette règle est absolue et elle ne souffre pas d'exception (1). » La Constitution des Etats-Unis diffère, à cet égard, de la Constitution française et d'autres Constitutions contemporaines en ce que dans celles-ci on fait une énumération limitative des catégories de traités dont la conclusion exige la sanction parlementaire, tandis que la Constitution américaine comporte une règle identique pour tous les traités quels qu'ils soient. En principe, il n'y a aux Etats-Unis aucune espèce de traité qui puisse se dispenser de l'approbation formelle du Sénat pour leur validité. De là il ressort qu'aux Etats-Unis il n'est pas question de traités secrets au sens propre du mot. Le Président n'est investi du droit de conclure, de sa seule autorité, aucune espèce de traités; tous les traités internationaux doivent être soumis à l'approbation du Sénat, ce qui est exclusif du secret. De cette façon le Gouvernement américain est dépourvu d'un moyen puissant de contracter des engagements vis-à-vis des Etats étrangers sans en prévenir la Nation. C'est une garantie constitutionnelle très importante qui caractérise le système de contrôle de la politique étrangère aux Etats-Unis. « Le Président, dit Story, fait tous les traités et en arrête les

(1) Chambrun : *Loc. cit.*, p. 224.

conditions, mais aucun traité ainsi élaboré ne devient obligatoire pour le pays s'il n'a reçu l'assentiment des deux tiers du Sénat (1). » M. Chambrun a justement remarqué que « le pouvoir exécutif est toujours soumis à l'action du Conseil que la Constitution a placé auprès de lui. Le Président ne peut donc prendre en secret aucun engagement dont le Sénat n'aurait pas eu connaissance » (2). Avant la ratification, le Président est tenu de communiquer le traité au Sénat, dont l'assentiment est indispensable pour que ce traité soit valable.

Tels sont les traits caractéristiques du système américain du contrôle parlementaire en matière de traités. Pour bien mesurer l'étendue réelle de ce contrôle, il nous importe d'examiner les droits respectifs du Président et du Sénat dans les différentes phases de la formation du traité international.

« Dans la formation d'un traité valable et obligatoire aux Etats-Unis, dit Davis, il y a trois phases distinctes et indispensables. Ce sont, premièrement, la négociation par le Président; secondement, l'approbation du Sénat; et troisièmement — et cela n'est en aucune façon une simple formalité — la ratification par le Président (3). »

(1) Story : *Commentaries*, Vol. II, p. 342.

(2) Chambrun : *Loc. cit.*, p. 224-225.

(3) Davis : *The Treaty-Making power in the United States*, p. 8.

Dans la première phase de la formation du traité, c'est-à-dire dans la négociation du traité, le droit du Président paraît être suprême et exclusif. Le Président seul est investi de la prérogative de représentation extérieure, et il est, comme l'a dit John Marshal, l'organe unique de la Nation dans ses relations extérieures, et son premier représentant vis-à-vis des nations étrangères (1). Il appartient au Président de prendre l'initiative de la négociation des traités, et c'est lui qui arrête les conditions de négociation et dirige les actions diplomatiques. Le Président peut terminer la négociation à sa volonté tout comme il peut la commencer à tout moment. Il peut négocier avec l'Etat étranger par l'entremise de son agent, ou même poursuivre la négociation diplomatique en personne. A cet égard, le Sénat n'a aucun droit d'intervention vis-à-vis du Président à qui la Constitution permet la liberté d'action dans la négociation des traités. Sur ce point, l'observation de Story mérite d'être citée : « Dans les premiers temps, il paraît y avoir eu quelque doute sur l'exacte interprétation de la Constitution en ce qui concernait l'intervention du Sénat dans la conclusion des traités. Cette intervention devait-elle se produire même avant les négociations et le Sénat devait-il aller jusqu'à s'oc-

(1) Davis : *Loc. cit.*, p. 9.

cuper des instructions à donner aux ambassadeurs, ou devait-il avoir seulement le droit d'aviser et de consentir après que le traité avait été conclu? Ou bien, le Président aurait-il le droit de choisir entre l'un et l'autre mode, comme il le jugerait bon? La pratique suivie dans la première occasion qui paraît s'être présentée, sous l'administration du Président Washington, fut que le pouvoir exécutif avait le droit de choisir, d'adopter l'une ou l'autre méthode et de demander au Sénat son avis, aussi bien avant qu'après la formation du traité. Depuis cette époque, le Sénat n'a été que bien rarement consulté, si même il l'a été, avant que le traité fût complet et soumis alors à son approbation (1). Il est vrai que pendant les négociations d'un traité, le Président peut, n'importe à quel moment, consulter, de sa seule volonté, l'opinion du Sénat sur les conditions de ce traité, et que le Sénat peut, à son tour, par une résolution, émettre son avis pour commencer ou terminer la négociation d'un traité, ou pour fixer les bases sur lesquelles le traité doit être négocié (2). Mais le Président n'est pas obligé de consulter le Sénat et il peut accepter ou négliger

(1) Story : *Commentaries*, p. 349-350.

(2) D'après Bryce, rien n'empêche le Sénat de proposer au Président un projet de traité ou de lui demander d'en préparer un, mais cela n'est pas l'habitude. (Bryce : *Loc. cit.*, p. 109.)

la résolution sénatoriale à son gré. La coutume continuée depuis longtemps a pratiquement dispensé de toute consultation préalable de caractère formel durant les premières phases de la formation du traité (1). Le droit de négociation appartient au Président dans son intégrité.

C'est dans la deuxième phase de la formation du traité, c'est-à-dire l'approbation du Sénat, que le contrôle parlementaire s'exerce normalement sur la conclusion des traités. La Constitution des Etats-Unis exige l'avis et le consentement des deux tiers des sénateurs présents pour la conclusion valable de toutes espèces de traités. Pour obtenir ce concours, le Président doit soumettre au Sénat l'acte international qu'il a négocié. A ce moment, le Président n'est plus maître des destinées des résultats de sa négociation; il appartient au Sénat d'exercer la prérogative de décider du sort de l'acte. L'acte soumis alors au Sénat n'est pas un traité au sens strict du mot, mais c'est simplement un projet de traité au point de vue constitutionnel.

La procédure du Sénat relative à l'approbation

(1) Au début de la République, le Président Washington avait eu l'habitude de consulter le Sénat, en personne ou en message, avant de commencer la négociation du Traité. Mais, avec le terme de sa Présidence, cette coutume est tombée en désuétude et a pratiquement disparu. (Bultler : *On Treaty-Making Power of United States*, sect. 462.)

des traités est minutieusement rédigée (1). En général, lorsqu'un traité ou un projet de traité a été arrêté après la négociation, le Président en transmet le texte au Sénat; il y joint un message explicatif et bien souvent des pièces à l'appui, par exemple la correspondance diplomatique échangée pendant les négociations. Dès que ces documents sont remis au Sénat, celui-ci entre en séance secrète et, sur la demande du Président de la Commission des Affaires étrangères (Foreign relations Committee), toute la question est référée à cette Commission (2).

Le Foreign relations Committee, tout comme les autres Commissions du Sénat, est organisé d'une manière permanente; tous les deux ans, lors du renouvellement partiel du Sénat, il est remanié, mais sa composition n'est jamais entièrement changée. Le Foreign relations Committee conserve ainsi une sorte de tradition. Les membres de ce Committee sont généralement choisis parmi les sénateurs éminents et ils font avec soin l'examen de l'acte international. Dès que le Foreign relations Committee est saisi d'un projet de traité, il en fait imprimer le texte, ainsi que les documents à l'appui. Alors il procède à l'examen de la question.

(1) V. Moreau et Delpech : *Les Règlements des Assemblées législatives*, T. II, p. 129.

(2) Chambrun : *Loc. cit.*, p. 230-231.

Dans le cas où les documents transmis ne suffisent pas pour éclairer le point en question, il peut demander au Gouvernement de nouveaux éclaircissements, ou bien même prier le Secretary of State de se présenter en personne au Committee pour lui exposer la question. Une fois qu'il est éclairé, le Committee présente sa conclusion au Sénat. A cet égard, le Foreign Affairs Committee exerce une très grande influence sur les destinées du traité, car le Sénat se laisse d'ordinaire guider par l'opinion du Committee.

La décision du Sénat relative au traité soumis à lui par le Président peut se présenter sous diverses formes. Le Sénat peut simplement approuver, par le concours de deux tiers de ses membres présents, le traité tel qu'on le lui a soumis. Il peut également l'approuver avec amendements. Ou bien il approuve le traité sans amendements exprès, mais à la condition que certains changements soient effectués dans le traité. Ou bien encore il donne au traité son approbation accompagnée d'une résolution de réserve ou d'interprétation. Ou bien il fait traîner en longueur et refuse d'agir, de manière à laisser le traité mourir d'une mort non naturelle en profitant de la clause relative à la limite de temps dans laquelle la ratification doit être échangée. Enfin, il peut simplement désapprouver et rejeter le traité (1).

(1) Davis : *Loc. cit.*, p. 13.

Parmi ces diverses attitudes du Sénat vis-à-vis du traité, l'approbation, le rejet pur et simple et l'inaction dans la limite du temps fixé, sont des solutions simples et ne demandent pas d'explication. Cependant, en ce qui concerne l'approbation conditionnelle avec amendements ou avec réserve, la question est très compliquée. Il importe que nous l'examinions d'une manière plus détaillée afin de préciser l'étendue du droit du Sénat quant à sa participation à la formation des traités.

Nous avons vu que, selon le principe de la Constitution française, les Chambres n'ont pas le droit d'apporter des amendements au traité qui est soumis à leur approbation. L'approbation du Parlement français doit être donnée sans conditions. Mais ce n'est pas le cas dans le système américain. Ici, on permet au Sénat de donner au traité l'approbation conditionnelle. Le droit du Sénat d'apporter au traité un amendement ou d'approuver le traité à condition que des amendements y soient apportés a été admis dès le début de la République. Lorsque le traité de commerce avec la Grande-Bretagne fut présenté au Sénat, en 1795, le Sénat consentit à la ratification, à la condition qu'un article fût ajouté pour suspendre l'effet de l'article 12 de ce traité, en ce qui concerne le commerce entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Cet amendement fut consenti par le Gouvernement britannique

et la ratification s'ensuivit. Depuis lors, cette pratique a été fréquemment suivie, et un auteur a compté que soixante-dix traités ainsi amendés étaient entrés en vigueur, de la naissance de l'Union à l'année 1906, et le nombre en a été encore augmenté depuis cette année-là. D'ailleurs, il n'est pas rare de voir le Président, en soumettant le traité au Sénat, suggérer lui-même certains amendements qu'un nouvel examen l'a amené à conseiller (1).

La question se pose immédiatement quant à l'effet légal de ces amendements. Au point de vue du droit international, les amendements apportés au traité par le Sénat ne sont pas obligatoires pour l'autre partie contractante du traité, il faut que l'autre puissance contractante donne son consentement. Cependant, cela n'est pas considéré comme exigeant le recommencement d'une négociation formelle, ni une signature nouvelle de l'acte, car l'échange final de ratifications du traité ainsi amendé est l'évidence suffisante du consentement mutuel (2).

L'approbation du Sénat accompagnée des réserves ou des résolutions interprétatives est égale-

(1) Davis : *Loc. cit.*, p. 13-14; Crandall : *Treaties, their making and enforcement*, 1916, sect. 52.

(2) Davis : *Loc. cit.*, p. 14.

ment admise comme procédé régulier. Et cela s'emploie sans contestation plusieurs fois dans la formation du traité. Ainsi, dans l'avis et le consentement à la ratification de l'Acte général de la Conférence d'Algésiras, le Sénat prit occasion de déclarer qu'en approuvant cet Acte, il n'avait aucune intention d'abandonner la politique traditionnelle de l'Amérique de n'avoir rien à faire dans la solution des questions qui sont entièrement européennes (1). Egalemeut dans l'avis et le consentement à la ratification de la Convention de La Haye de 1907 relative au règlement pacifique des conflits internationaux et celle relative à la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes contractuelles, le Sénat a adopté des réserves comme conditions de ratifications (2).

(1) « Resolved further, that the Senate, as a part of this act of ratification, understands that the participation of the United States in the Algesiras Conference and in the formation and adoption of the general act and protocol which resulted there from, was with the sole purpose of preserving and increasing its commerce in Morocco the protection as to life, liberty and property of its citizens...; and without purpose to depart from the traditional American foreign policy which forbids participation by the United States in the settlement of political questions which are entirely European in their scope. »

(2) Anderson : « The ratification of treaties with reservations. » (*American Journal of International Law*, July 1919, p. 526-530.

Un récent exemple s'est encore présenté en février 1913 quand le Sénat ratifia avec réserve la Convention Sanitaire Internationale signée à Paris le 17 janvier 1913 (1).

Naturellement les réserves adoptées par le Sénat des Etats-Unis ne font partie du traité que lorsqu'on a obtenu le consentement de l'autre partie contractante. Toutefois, ce consentement ne se fait pas nécessairement sous forme de négociation formelle, l'échange de ratifications fournit l'occasion de faire connaître les réserves. Si alors les ratifications s'échangent sans objection, les réserves sont considérées comme ayant été implicitement acceptées par l'autre partie contractante (2). De cette façon on peut affirmer qu'une résolution du Sénat interprétant le traité et réservant les droits des Etats-Unis peut être faite sans détruire l'effet obligatoire de la ratification (3).

(1) That the Senat advise and consent to the ratification of the said convention with the understanding, to be expressed as a part of the instrument of ratification, that nothing contained in art. 9 thereof shall be deemed to prevent the United States from carrying out special quarantine measures against the infection of its ports which might be demanded by unusual sanitary conditions.

(2) Des réserves faites par l'autre partie contractante qui sont obligatoires aux Etats-Unis doivent être soumises au Sénat pour son avis et consentement. (Anderson : *Loc. cit.*, *American Journal of International Law*, july 1919, p. 527.)

(3) Effect of reservations and amendements to treaties. (*American Journal of International Law*, oct. 1919, p. 773.)

Par là, on voit bien que l'approbation du Sénat avec réserves a été reconnue aux États-Unis comme un procédé constitutionnel bien établi dans la formation des traités internationaux. Durant la grande controverse récente, relative à la ratification du traité de Versailles, le Sénat a concentré son attention sur les réserves à apporter au dit traité. Alors les opinions se sont divisées quant à l'effet politique de ces réserves, mais la constitutionnalité de ce procédé n'a jamais été sérieusement contestée (1).

Ainsi, à part le droit de rejeter absolument le traité, il y a plusieurs procédés indiqués plus haut au moyen desquels le Sénat peut faire prévaloir sa volonté dans la conclusion des traités. Dans ce cas le contrôle parlementaire s'exerce dans son intégrité vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Après l'approbation du Sénat, il y a encore une phase à traverser pour compléter la formation du traité. C'est la ratification par le Président. On a l'habitude de parler de la ratification du traité par le Sénat. Mais cette terminologie n'est point exacte au point de vue juridique. La Constitution parle simplement de l'avis et du consentement du Sénat. Ce que le Sénat est appelé à faire, c'est con-

(1) Finch : « The Treaty of Peace With Germany in the United States Senate. » (*American Journal of International Law*, janv. 1920, p. 155-220.)

sentir à la ratification du traité plutôt que ratifier lui-même le traité. Par son approbation, le Président est autorisé à ratifier le traité, mais son vote ne constitue pas, par lui-même, la ratification qui entre dans la compétence du pouvoir exécutif. L'approbation du Sénat n'est qu'une phase de la formation du traité; c'est la ratification du Président qui rend le traité définitif.

Cette phase finale n'est point une simple formalité, parce que le Président n'est jamais considéré comme tenu de ratifier le traité après l'approbation du Sénat. Le Président peut mettre le traité de côté sans ratification aussi longtemps qu'il le juge bon ou abandonner définitivement le traité. Cela est vrai quand le Sénat a donné une approbation unanime aussi bien que quand il a couvert le traité de gros amendements ou réserves. Dans l'un et l'autre cas, le Président peut jeter le traité ou le projet de traité ainsi approuvé comme un chiffon de papier (1). Ici le Président garde sa liberté d'action et le Sénat n'est pas en droit d'imposer sa volonté au pouvoir exécutif. L'action du Président échappe au contrôle parlementaire dans la phase finale aussi complètement que dans la première phase de la formation du traité.

Toutefois il importe de remarquer que malgré

(1) Davis : *Loc. cit.*, p. 15.

la liberté du Président dans la première et la dernière phase de la formation du traité, l'action du Sénat dans la deuxième phase constitue un contrôle parlementaire très important sur le pouvoir exécutif en matière de traité.

En raison de la nécessité de l'approbation du Sénat, le Président trouverait des difficultés à faire prévaloir sa politique personnelle dans la conclusion des traités. D'ailleurs, les conditions d'une majorité des deux tiers des voix donne au Sénat un moyen très puissant de faire obstacle à la politique du gouvernement en ce qui concerne l'accomplissement des actes internationaux. Ce qui prouve le caractère réel de ce contrôle sénatorial, c'est que le Sénat a, dès le début, exercé d'une manière exigeante son droit de concours. Non seulement le Sénat n'a donné quelquefois son approbation qu'avec amendements ou réserves, comme nous l'avons indiqué plus haut, ce qui souvent dénature tout à fait le sens original du traité, mais souvent aussi le Président n'a pas même obtenu l'approbation du Sénat pour les traités qu'il avait conclus. L'histoire des Etats-Unis est pleine d'exemples de cas où le Sénat rejette catégoriquement le traité conclu par le Président (1). Le rejet du Traité de Versailles, le 19 mars 1920, par le Sénat en est

(1) Michon : *Loc. cit.*, p. 453.

l'exemple le plus récent et le plus gros de graves conséquences internationales (1).

Comme le Président n'est pas sûr d'obtenir le consentement sénatorial à la ratification, il lui sera malaisé de remplir son engagement d'honneur vis-à-vis du Gouvernement étranger. Tout Gouvernement qui négocie avec le Gouvernement des Etats-Unis est placé en quelque sorte dans une position d'infériorité et la diplomatie reste tout à fait dans une impasse. Pour éviter les graves embarras que produit un tel état de choses, le Président est souvent obligé de prendre la précaution de se renseigner sur l'opinion du Sénat avant la signature définitive du traité. Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, la pratique d'une consultation formelle de l'Assemblée tomba presque en désuétude après la présidence de Washington. L'usage le plus commun depuis lors est que le Président s'efforce de connaître par avance et d'une manière confidentielle les intentions des principaux Sénateurs. A cet effet, le Président tient les Sénateurs les plus influents, et particulièrement ceux qui font partie

(1) Le 19 mars 1920, le Sénat mit au vote la résolution de ratification du Traité de Versailles avec les quinze réserves. On a obtenu 49 voix pour et 35 voix contre la ratification. Ainsi il a manqué des voix à une majorité des deux tiers et le Sénat n'a pas consenti à la ratification. Le traité fut rejeté. (*American Journal of International Law*, janvier 1920, p. 198-200.)

du Foreign Relations Committee, au courant des négociations (1). Comme Bryce l'a fait remarquer, le Président tâte ainsi le poulx du Sénat et peut prévoir quelle espèce de convention il pourra l'amener à sanctionner (2). Bien que cette procédure de consultation confidentielle demande beaucoup de tact et n'ait pas toujours réussi à assurer la ratification ultime du traité, elle reste un moyen important pour faciliter l'accord entre le Président et le Sénat relativement à la politique à suivre dans la conclusion des actes internationaux.

A cet égard, il importe de signaler une autre méthode de collaboration sénatoriale qui consiste à nommer un ou plusieurs Sénateurs comme plénipotentiaires pour la négociation du traité. Au premier abord on pourrait affirmer que c'est un moyen d'assurer par avance le concours du Sénat, car ses membres ont alors directement participé à la négociation du traité. Mais ici les précédents se présentent plutôt contre cette méthode. On trouve,

(1) Quand le Président Wilson est retourné de Paris à Washington en février 1919, il a invité les membres du Foreign Relations Committee du Sénat et ceux du Committee on Foreign Affairs de la House of Representatives à la Maison-Blanche, pour discuter les termes du Pacte de la Société des Nations. Cette discussion a eu lieu à un dîner, le 26 février 1919. (*American Journal of International Law*, janvier 1920, p. 156.)

(2) Bryce : *Loc. cit.*, p. 107.

dans l'histoire des Etats-Unis, deux exemples bien connus de cas où les Sénateurs ont été nommés plénipotentiaires pour la négociation du traité. L'un durant la présidence de Madison qui choisit un membre du Sénat et le Président de la Chambre des Représentants pour faire partie de la Commission pour la négociation à la Conférence de Gand, ayant pour objet de terminer la guerre de 1812. Mais ils considérèrent leur mission nouvelle comme incompatible avec leur devoir parlementaire et l'un et l'autre donnèrent leur démission de membres du Congrès avant d'entrer en fonction comme Commissaires pour la négociation du traité. L'autre cas s'est présenté à la fin de la guerre hispano-américaine. Alors le Président Mac-Kinley envoya à la Conférence de la Paix à Paris cinq Commissaires, dont trois étaient des membres éminents du Sénat. Cette pratique fut si mal vue du Sénat qu'une résolution de désapprobation fut déposée dans l'Assemblée et un représentant du Sénat fut envoyé auprès du Président pour le prier de ne pas continuer cette pratique.

Les objections soulevées contre cette pratique peuvent être résumées en deux. L'une est politique : on a peur que de semblables nominations de Sénateurs tendent à donner au Président une grande influence sur le Sénat. L'autre est juridique : une telle nomination est considérée comme violant,

dans son esprit, sinon dans la lettre, la clause de la Constitution interdisant aux membres du Congrès, durant le temps pour lequel ils sont élus, d'être nommés à une fonction civile sous l'autorité des Etats-Unis, lorsque cette fonction aura été créée pendant cette même période. Il est clair que cette pratique n'a pas beaucoup de chance d'être suivie. D'ailleurs, la participation d'un ou de plusieurs Sénateurs à la négociation n'est pas nécessairement une garantie que le traité négocié soit facilement approuvé par le Sénat. Il faut remarquer que, malgré la nomination des Sénateurs pour négocier la paix, le traité de paix avec l'Espagne a rencontré une vive opposition au sein du Sénat et un moment sa ratification a été douteuse (1).

Par là on voit bien que, dans la formation du traité, le Sénat occupe une position très importante. Grâce à son droit de rejeter ou d'amender le traité, il possède un moyen très puissant de restreindre la politique personnelle du Président. Quoique le Sénat ne se trouve pas en droit de forcer le pouvoir exécutif à agir selon ses préférences, il peut facilement l'empêcher d'engager le pays contrairement à ses sentiments. Cette influence négative du Sénat est trop puissante pour que le Président

(1) Davis : *Loc. cit.*, p. 11-13.

puisse faire prévaloir sa politique relative à la conclusion des traités, indépendamment de la volonté du Sénat. Ainsi, aux Etats-Unis, le contrôle parlementaire s'exerce régulièrement sur le pouvoir exécutif en ce qui concerne la conclusion des traités.

Ici il importe de remarquer qu'au droit sénatorial de contrôle se trouvent deux atténuations qui peuvent pratiquement mettre, dans certains cas, le Président en état d'engager le pays, de sa seule volonté, vis-à-vis des Etats étrangers. L'une consiste en ce que, grâce à son droit d'initiative en ce qui concerne la négociation du traité, le Président peut, de sa propre volonté, amener les choses à un point où un refus d'appuyer l'action du Gouvernement compromettrait l'honneur de la nation dans les relations internationales et, par conséquent, le Sénat peut être obligé, bon gré mal gré, de ratifier le traité que le Président a négocié. Le Président Wilson a parlé, dans son ouvrage classique sur le « Congressional government », du droit du Sénat dans la ratification des traités avec les puissances étrangères comme du plus grand privilège consultatif du Sénat. Il a en même temps fait remarquer l'importance du droit du Président dans l'initiative de la négociation. D'après lui, le seul pouvoir du Président pour forcer le Sénat à accorder le consentement nécessaire, consiste en son initiative

dans la négociation. Ce droit de l'initiative fournit au Président l'occasion d'engager le pays dans une si mauvaise affaire ou d'engager tellement la nation aux yeux du monde dans une certaine ligne d'action, que le Sénat hésite à provoquer une apparence de déshonneur qui suivrait son refus de ratifier les promesses imprudentes ou d'appuyer les menaces indiscrètes du State Department (1). Ce qui prouve que cette observation de M. Wilson n'est point pure imagination, c'est que M. Wilson lui-même, durant sa présidence, a été accusé par son adversaire d'avoir, de propos délibéré, conduit les Etats-Unis à une politique définitive de manière à forcer le Sénat à ratifier les conditions du Traité de Versailles (2).

L'autre atténuation consiste en ce que la disposition de la Constitution relative à l'approbation sénatoriale du traité n'a jamais été considérée comme devant s'appliquer à toute espèce d'ententes ou d'accords internationaux, mais seulement aux traités proprement dits. Il est bien entendu qu'il y a des ententes ou accords internationaux que le Président peut valablement conclure sans

(1) Woodrow Wilson : *Congressional government*, pages 232-234.

(2) David Jayne Hill : « The President's attack on Senate. » (*The North American Review*, november 1919, p. 594-595.)

subir la procédure de l'approbation du Sénat. Ce sont ce que les Américains appellent les « executive agreements » (1).

D'abord, des accords peuvent être conclus avec des gouvernements étrangers en vertu d'un acte du Congrès autorisant le Président à conclure des accords d'une certaine nature, ou dans certaines circonstances, ou bien lui conférant un pouvoir qui implique le droit de conclure des accords. Des accords internationaux conclus dans ces circonstances ne sont pas soumis à l'approbation du Sénat. Les exemples de ce cas sont très nombreux. Des accords concernant les marques de fabriques peuvent être conclus sans l'assentiment du Sénat, en vertu de la loi de 1881 conférant des privilèges réciproques à d'autres pays sous certaines conditions. Les arrangements postaux sont faits d'après les ordres du Postmaster general, avec l'approbation du Président. La plupart des accords semblables sur les droits de douane ont été conclus d'après les dispositions spéciales des diverses lois de tarif.

Puis il y a certains cas où les accords internationaux sont conclus sans aucune action de la part du Congrès. Le Président conclut de sa seule auto-

(1) John Busset Moore : « Treaties and executive agreements. » (*Political Science quarterly*, sept. 1905, p. 388 et suivantes.)

rité ces accords sans l'approbation du Sénat. Tels sont les préliminaires de la paix, signés par le Président en qualité de commandant en chef, et les protocoles à incorporer dans les traités formels qui nécessitent l'approbation du Sénat.

Le protocole explicatif (Explanatory Protocol) fut signé en 1891 par le Ministre des Etats-Unis à Athènes relativement au droit des Sociétés commerciales des Etats-Unis et de la Grèce, de conduire les affaires chacune dans le territoire de l'autre pays. Le Protocole de Pékin (1901) terminant la guerre des Boxers, fut signé par le Ministre des Etats-Unis et ne fut pas soumis à l'approbation du Sénat (1).

Le Président a toujours maintenu le droit de négocier un *modus vivendi* de sa seule autorité. Un accord très important de cette nature fut le *modus vivendi* de 1889 (relatif à la frontière de l'Alaska) qui avait continué en effet pendant des années jusqu'à ce que la question fût finalement réglée par l'arbitrage.

L'accord avec le gouvernement étranger est fréquemment conclu au moyen d'un simple échange de notes sans l'approbation du Sénat. Le Président Roosevelt a, par un simple échange de notes, conclu

(1) Willoughby : *The Constitutional Law of the United States*, Vol. I, p. 470.

avec le Japon un accord très important qui, suivant l'exemple d'une disposition du Traité Anglo-Japonais, stipulait qu'un échange de vues fût fait dans le cas où le *statu quo* de l'Asie orientale serait menacé. Le cas le plus récent d'un accord fait par un simple échange de notes fut le fameux accord conclu avec le Japon pendant la dernière guerre et reconnaissant les intérêts spéciaux du Japon en Chine. Cet accord fut conclu au moyen de notes diplomatiques échangées entre le Secrétaire Lansing et le Vicomte Ishii, le 2 novembre 1917.

Enfin les indemnités accordées aux citoyens américains par les gouvernements étrangers sont souvent réglées par des accords qui ne sont pas soumis à l'approbation du Sénat. D'autre part, aucun accord n'a été conclu pour le règlement des réclamations contre les Etats-Unis sans l'approbation du Sénat, et cela sans doute pour cette raison que les indemnités ne pouvaient pas être payées sans un acte des Congrès (1).

Toutefois il ne faut pas exagérer l'importance de ces atténuations. L'initiative du Président dans la négociation peut sans doute mettre le Sénat dans l'embarras quant à son attitude au sujet de l'en-

(1) V. *Treatment of International questions by Parliaments*, 1912, p. 30-31.

gagement international que le Gouvernement a conclu. Mais le Sénat est tellement jaloux de son droit d'approbation qu'il est très difficile de l'amener à céder à la politique du Président. Dans les cas extraordinaires, le Sénat n'hésite pas même à répudier l'engagement du Président sans égard à l'honneur du pays dans les relations internationales. Le cas du rejet du Traité de Versailles en est un exemple des plus frappants. En ce qui concerne les accords internationaux sans l'approbation du Sénat, on peut affirmer que ce sont, ou bien des arrangements touchant les matières administratives d'importance secondaire, ou bien des accords de nature provisoire. En général, les engagements importants de nature plus ou moins permanente, tombent tous dans la catégorie des traités et par conséquent n'échappent pas au contrôle du Sénat.

Enfin, il importe d'ajouter que le Président ne peut annuler ou abroger un traité sans le consentement du Sénat ou l'autorité du Congrès (1). « L'annulation d'un traité, dit le Président Taft, doit être effectuée par le même pouvoir qui a conclu le traité (2). »

De ce que nous avons analysé plus haut, il res-

(1) V. *Treatment of International questions by Parliaments*, p. 28-29.

(2) Taft : *Loc. cit.*, p. 115-116.

sort que, malgré son droit supérieur dans la conduite de la diplomatie et son influence prédominante dans l'initiative de la guerre, le Président est loin d'avoir une entière liberté d'action dans la direction de la politique étrangère du pays. On a apporté au pouvoir exécutif plus de limitations constitutionnelles aux Etats-Unis qu'en d'autres grands pays, en matière de politique étrangère, ce qui rend le Président plus dépendant de la volonté du pouvoir législatif en cette matière. Surtout en matière de traités, le Président ne peut pas imposer au pays une politique à son gré, car ici le Sénat exerce un contrôle effectif grâce à son droit d'approbation. Bryce n'a pas exagéré quand il a dit que le Sénat, en vertu de son droit d'approuver ou de rejeter les engagements avec les puissances étrangères, s'assure un contrôle général sur la politique générale (1).

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 107.

SECTION III

Le Contrôle législatif.

Dans le système américain, le contrôle législatif que le Parlement exerce sur le Gouvernement, en ce qui concerne la politique étrangère, joue un rôle relativement moins important que le contrôle constitutionnel dans la même matière. Cela s'explique facilement, étant données certaines dispositions fondamentales qui caractérisent la Constitution américaine à cet égard. D'abord, en matière de relations extérieures, on apporte au pouvoir exécutif des limitations constitutionnelles très étendues. Par conséquent les actes du Gouvernement américain en cette matière se trouvent pour une large part soumis au contrôle direct expressément établi par la Constitution, ce qui rend le contrôle indirect du pouvoir législatif moins nécessaire. En second lieu, le traité, chose des plus importantes dans la politique étrangère, est déclaré par la Constitution « la loi suprême du pays ». En vertu de ce principe constitutionnel, les traités aux Etats-Unis produisent en général leur plein effet après la ratifi-

cation, sans que des mesures législatives soient nécessaires à leur exécution. C'est ce principe qui fait échapper au contrôle législatif la partie la plus importante des affaires extérieures.

Toutefois le contrôle législatif existe toujours aux Etats-Unis et il fonctionne d'une manière plus ou moins effective dans les diverses matières de la diplomatie étrangère. Etant donné sa compétence dans la législation et les finances, le contrôle que le Congrès peut exercer sur la politique étrangère au moyen de son propre pouvoir n'est point chose négligeable.

D'abord, en matière de représentation extérieure, le Président ne peut pas toujours agir indépendamment de l'intervention du Congrès au point de vue législatif. Bien que le Président ait le droit de diriger la diplomatie du pays d'après son initiative personnelle, il ne manque pas de cas où les mesures législatives sont nécessaires pour mettre en pratique sa politique. Dans ces cas-là, il est obligé de recourir au Congrès pour obtenir son concours. Par exemple, le Président peut reconnaître un nouvel Etat, mais, pour établir une ambassade ou d'autres agences permanentes dans cet Etat, il a besoin d'un crédit spécial dont le vote est de la compétence exclusive du Congrès. Ou bien le Président peut juger bon d'adopter la politique généreuse de venir au secours de certains pays européens qui

souffrent de la famine, mais, pour faire exécuter cette politique, il a besoin encore de moyens financiers. En ce cas-là le concours du Congrès doit encore être nécessairement exigé. Ou bien encore, le Gouvernement des Etats-Unis peut être obligé de prendre des précautions politiques ou d'adopter des mesures de représailles contre certains pays étrangers. Cela le Président peut le décider dans la marche ordinaire de la conduite diplomatique; cependant, si, pour cet objet, le Président considère nécessaire de mettre un embargo sur l'exportation des munitions ou d'autres marchandises, ou sur le départ des bateaux vers certains pays, un acte d'embargo sera indispensable et, par conséquent, le Président devra recourir au concours du Congrès qui seul est investi du pouvoir de légiférer. Tous ces cas-là fournissent aux Chambres du Congrès l'occasion d'examiner la politique du Gouvernement dans la conduite des relations diplomatiques. Si elles se trouvent en désaccord avec la politique du Gouvernement, elles peuvent la paralyser au moyen d'un refus catégorique de voter les mesures financières ou législatives nécessaires à l'exécution de cette politique. Ces considérations suffisent à démontrer que, même dans l'exercice de sa prérogative de représentation extérieure, le Président des Etats-Unis n'est pas tout à fait affranchi du contrôle législatif que le Congrès peut exercer d'une manière effective dans certains cas.

De même, en ce qui concerne la question de guerre, l'action du Gouvernement américain n'échappe pas non plus tout à fait au contrôle législatif. Toute guerre ou opération militaire exige nécessairement des ressources financières. Or, le vote de crédits entre dans la compétence des Assemblées législatives, surtout de l'Assemblée populaire. La Constitution des Etats-Unis confère expressément au Congrès le pouvoir d'établir et lever des taxes, droits et impôts pour payer les dettes et pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des Etats-Unis (sect. 8 du chap. I). Le Président peut exercer, comme nous l'avons vu plus haut, une influence prédominante dans l'initiative de la déclaration de guerre ou même faire une guerre déguisée contre un pays étranger sans une déclaration formelle, mais il ne peut pas poursuivre sa politique belliqueuse sans ressources financières nécessaires aux opérations de guerre ou à d'autres actes d'hostilités. Cela l'oblige nécessairement à recourir au concours du Congrès. Bryce a justement remarqué que, comme une guerre ne pouvait être entreprise sans le vote de crédits, la Chambre des Représentants pouvait quelquefois, indirectement, faire prévaloir ses prétentions à une part d'influence (1). D'ailleurs, alors même que le Prési-

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 54.

dent, comme commandant en chef, possède un large pouvoir dans la conduite de la guerre, il ne peut pas effectivement poursuivre la guerre sans un certain nombre de mesures législatives extraordinaires indispensables à l'administration, en temps de guerre. D'après la Constitution des Etats-Unis, le pouvoir législatif du Congrès comprend le pouvoir d'accorder des lettres de marque et de représailles, de faire des règlements touchant les prises sur terre et sur mer, de lever et d'entretenir une marine de guerre, de faire les règlements pour l'organisation et l'administration des forces de terre et de mer, de pourvoir à ce que la milice soit organisée, armée et disciplinée, de disposer de la partie de la milice qui serait employée au service des Etats-Unis (Sec. 8 du chap. I). Cette énumération des pouvoirs législatifs du Congrès relativement à la guerre suffit pour montrer dans quelle large mesure le Gouvernement américain dépend du Congrès pour les mesures législatives que la poursuite d'une guerre peut exiger. A cet égard, on peut dire que le pouvoir législatif propre du Congrès sert à augmenter la force des limitations constitutionnelles comme moyen de restreindre le pouvoir exécutif en matière de guerre. Car, même dans le cas où l'action du Président peut échapper au contrôle constitutionnel, il ne sera pas encore laissé entièrement indépendant dans la poursuite

des actes de guerre : la nécessité des mesures législatives permet au Congrès d'exercer là un contrôle indirect.

C'est en matière de traités que la question de contrôle législatif reste le plus controversée. D'après la Constitution des Etats-Unis (chapitre VI) un « traité » est une « loi suprême du pays » ; il a la force d'un acte du Congrès et prime toute disposition contradictoire non seulement dans les Constitutions et les lois de divers Etats, mais aussi dans les lois fédérales antérieures. Un traité est ainsi un pacte international et en même temps une loi nationale, et en cette dernière qualité, il lie les tribunaux et les individus du pays. A cet égard, le système légal des Etats-Unis diffère de celui de la plupart des autres gouvernements sous lesquels un « traité », bien qu'il représente un pacte obligatoire, ne devient légalement obligatoire pour les tribunaux et pour les individus que lorsque le pouvoir législatif l'a adopté et en a fait une loi (1). Comme nous l'avons vu plus haut, dans le système anglais et même dans le système français, un traité qui touche aux matières appartenant au domaine de la législation ne peut pas être mis à exécution sans les actes législatifs, et, par conséquent, le

(1) John Basset Moore : « Treaties and executive agreements. » (*Political Science quarterly*, 1905, p. 388-389.)

concours de l'Assemblée législative est souvent indispensable à l'exécution du traité, même dans le cas où le pouvoir exécutif seul a le droit de le conclure valablement au point de vue constitutionnel. Mais tel n'est pas le cas du système américain. Comme loi suprême du pays, le traité aux Etats-Unis produit son plein effet dès qu'on a rempli toutes les conditions constitutionnelles pour sa conclusion : il est obligatoire de plein droit sur les tribunaux et les individus sans qu'un acte spécial du pouvoir législatif soit nécessaire. De cette façon, le traité s'assimile à l'acte du Congrès quant à ses effets juridiques, et le Président n'a pas besoin de recourir au concours du Congrès pour l'exécution du traité. De là résulte ce fait bizarre que souvent un traité conclu entre les Etats-Unis et un Etat étranger devient exécutoire aux Etats-Unis tandis que, dans l'autre Etat contractant, il exige les actes législatifs pour son exécution. Un auteur anglais a fait remarquer de ce fait qu'il y avait nombre de cas où le même traité exigerait l'acte législatif en Angleterre, mais ne l'exigerait pas aux Etats-Unis. Par exemple, dans le récent traité établissant une Commission conjointe (joint Commission) pour décider des différends dans les questions concernant les eaux limitrophes entre le Canada et les Etats-Unis, la Commission a été investie de certains pouvoirs, et les citoyens de ces deux pays ont été in-

vestis de certains droits. Au Canada, il a été nécessaire de voter une loi pour donner effet à ces pouvoirs et droits, mais aux Etats-Unis, il a été entendu qu'ils devenaient effectifs sans législation (1). Par là on voit bien qu'on se dispense généralement d'intervention législative pour la mise à exécution des traités aux Etats-Unis. Cependant, il serait exagéré d'affirmer que le contrôle législatif manque tout à fait dans le système américain en ce qui concerne la conclusion des traités.

Tout d'abord, il est certains traités, notamment les traités de commerce, qui, comme Bryce l'admet, ne peuvent être mis à exécution sans le vote de lois (2). D'après la Constitution (sect. 8 du chap. I), il appartient au Congrès de régler le commerce avec les nations étrangères. Le Président, avec l'avis et le consentement du Sénat, peut valablement conclure un traité de commerce, mais, pour la mise à exécution de ce traité, la collaboration des deux Chambres du Congrès est considérée comme nécessaire, car le droit de régler le commerce extérieur appartient au pouvoir législatif du Congrès. Cette question de l'exécution du traité de commerce a été fréquemment débattue aux

(1) *Treatment of International questions by Parliaments*, page 30.

(2) Bryce : *Loc. cit.*, p. 54.

Etats-Unis depuis le premier cas où elle s'est posée lors de la mise à exécution du traité de 1794 avec la Grande-Bretagne (1). Bien qu'on n'ait jamais cessé de maintenir la constitutionnalité du fait d'étendre le droit de conclure les traités à toutes les matières, et que le Congrès se soit souvent considéré comme ayant le devoir moral de remplir les obligations internationales du traité que le Président a conclu avec l'avis et le consentement du Sénat, on n'a jamais sérieusement contesté la nécessité de la collaboration législative pour la mise à exécution du traité de commerce. De même, lorsqu'un traité entraîne des charges financières pour la nation, le concours du Congrès est considéré comme indispensable pour son exécution. Un traité semblable peut être valablement conclu par le Président avec l'assentiment du Sénat, mais le traité lui-même ne peut pas donner au Gouvernement le droit de toucher à la bourse de la Nation. Un vote de crédits est nécessaire dans ce cas pour remplir l'obligation pécuniaire vis-à-vis de l'Etat étranger. Comme la Constitution (sect. 7 du chap I) confère à la Chambre des représentants le droit d'initiative dans toutes les mesures financières et que le pouvoir législatif du Congrès comprend le pouvoir

(1) Story : *Commentaries*, p. 607-609; Michon : *Loc. cit.*, p. 455 et suivantes.

d'établir et lever des taxes, etc. (sect. 8 du chap. I), il est naturel que le Congrès, notamment la Chambre des Représentants, n'ait jamais cessé de maintenir son droit d'exercer un jugement indépendant sur le vote des mesures financières qu'un traité exige pour son exécution. Sans doute, on reconnaît que le Congrès est normalement obligé de voter les crédits nécessaires pour remplir les obligations internationales que le traité entraîne, mais un devoir moral est tout autre chose qu'une obligation légale. L'une ou l'autre Chambre du Congrès garde sa liberté d'exercer son pouvoir en ce cas-là (1). Ainsi, pour ces traités, outre la condition constitutionnelle d'approbation du Sénat pour leur validité, il y a la nécessité du concours législatif du Congrès pour leur exécution. Cela fournit au Congrès un moyen d'exercer un contrôle indirect sur le Gouvernement dans la conclusion de certains traités.

D'ailleurs, comme un traité est déclaré suprême loi du pays, il est susceptible, comme toute autre loi, d'être abrogé par une loi ultérieure dont les dispositions sont incompatibles avec les termes du traité. Un des plus grands juristes, Moore, a justement fait remarquer ce point caractéristique du

(1) Taft : *Loc. cit.*, p. 115; Chambrun : *Loc. cit.*, p. 234 et suivantes.

système américain : « En raison de son caractère additionnel de loi nationale, un traité aux Etats-Unis possède un caractère légal supérieur, mais il est, pour cette même raison, particulièrement exposé à la dégradation par l'action du pouvoir législatif, car les Cours de justice ont maintenu qu'il est, comme une loi, « sujet à l'abrogation ou la révocation, même implicitement, par un acte du Congrès qui aura été voté postérieurement et dont les termes seront incompatibles avec les termes du traité » (1). Ainsi, un acte du Congrès peut remplacer un traité antérieurement conclu légalement comme un traité peut remplacer un acte du Congrès qui a été voté antérieurement à la conclusion de ce traité (2). En vertu de ce pouvoir d'abroger le traité par un acte législatif, le Congrès possède le moyen d'exercer une influence sur les destinées des traités. Cela constitue un contrôle indirect en

•(1) John Basset Moore : « Treaties and executive agreements. » (*Political Science quarterly*, 1905, p. 388-98.

(2) Wharton : *International Law Digest*, Vol. II, p. 72-73.

« Un traité est la loi suprême du pays, seulement en ce qui concerne ces matières, que le Pouvoir chargé de conclure le traité peut mettre à effet sans l'aide du Congrès. Lorsqu'un traité stipule un paiement en argent pour lequel un vote de crédits est exigé, ce traité n'est pas exécutoire au sens de la Constitution. Tous les Gouvernements étrangers seront présumés comme sachant que, tant que le traité stipule le paiement en argent, la sanction législative est indispensable. »

matière de traités; bien qu'il ne puisse toujours s'exercer d'une façon effective, parce qu'une branche du Congrès, savoir : le Sénat, qui a participé à la formation du traité, ne consent pas facilement d'ordinaire à agir d'accord avec la Chambre des Représentants pour voter un acte législatif abrogeant le traité.

De là il ressort que dans toutes les branches des affaires extérieures, le contrôle législatif peut s'exercer aux Etats-Unis d'une manière plus ou moins effective. Bien que le rôle de ce contrôle législatif soit beaucoup moins important que le contrôle constitutionnel, son existence peut, dans certains cas, servir à constituer une influence restrictive sur les actes du Gouvernement dans la direction de la politique étrangère du pays.

SECTION IV

Le Contrôle politique.

Contrairement aux Constitutions anglaise et française, la Constitution des Etats-Unis ne reconnaît pas la responsabilité gouvernementale au sens politique du mot. Les Ministres des Etats-Unis sont des agents du pouvoir exécutif; ils sont responsables devant le Président, mais non pas devant les

Chambres législatives. Le Président, à son tour, est considéré comme responsable de la politique gouvernementale. Cependant cette responsabilité est une responsabilité devant le peuple, et le Congrès n'a aucun droit de demander compte au Président de sa politique, c'est-à-dire de le rendre responsable. Il en est ainsi dans le cas des affaires extérieures aussi bien qu'en ce qui concerne les affaires intérieures. Quoique les Chambres du Congrès puissent être gravement en désaccord avec le Gouvernement en ce qui concerne la politique étrangère du pays, elles ne sont point à même de renverser du pouvoir ni le Président, ni ses Ministres. Le seul moyen dont ils puissent se servir pour se débarrasser du chef du pouvoir exécutif ou de ses agents dans ce cas-là, est de les mettre en accusation (impeachment). Mais cette procédure extraordinaire est trop grave pour être facilement employée, et elle a très peu de chance d'atteindre son but (1). Donc, on est obligé d'affirmer que dans le système américain, le contrôle politique manque à la politique étrangère tout comme à la politique générale, étant donnée l'absence de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement.

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 51, p. 111-112.

CHAPITRE V

**Comparaison de la valeur pratique des systèmes
anglais, français et américain**

De ce que nous avons successivement examiné dans les chapitres précédents, il ressort que, parmi les trois systèmes de contrôle parlementaire en matière de politique étrangère, un d'entre eux seulement, savoir : le système français, admet la coexistence des trois espèces de contrôle que le Parlement peut exercer sur le Gouvernement : le contrôle constitutionnel, le contrôle législatif et le contrôle politique. Dans le système anglais, il manque le contrôle constitutionnel, tandis que, dans le système américain, le contrôle politique n'existe pas. Il ne reste que le contrôle législatif qui fonctionne d'une manière plus ou moins parfaite dans les trois systèmes.

Cependant le système français se rapproche plutôt du système anglais que du système américain. Car, quoique la Constitution française de 1875

apporte des limitations importantes aux prérogatives du Président en ce qui concerne la direction des affaires extérieures, le Gouvernement français est encore investi de larges pouvoirs discrétionnaires en ces matières, surtout en matière de traités. Le moyen principal sur lequel on compte en France pour exercer un contrôle sur la politique étrangère du Gouvernement est le régime parlementaire. Grâce à ce régime, où la responsabilité ministérielle fonctionne normalement, le Parlement exerce un contrôle politique sur le pouvoir exécutif en matière d'affaires extérieures aussi bien qu'en matière d'affaires intérieures. C'est exactement ce qui se fait en Angleterre.

Nous avons vu que le contrôle législatif se trouve dans chacun des trois systèmes. Toutefois, ce contrôle n'est point un élément décisif de mesure quant à la valeur pratique d'un système de contrôle parlementaire de la politique étrangère. Dans le système américain, le contrôle législatif, comme nous l'avons remarqué plus haut, joue un rôle relativement peu important dans le contrôle de la politique étrangère du pays. Dans les deux autres systèmes, surtout dans le système anglais, bien que la nécessité des mesures législatives dans les diverses branches des affaires extérieures, notamment en matière de traité, permette au pouvoir législatif de contraindre le Gouvernement, néan-

moins, leur rôle dans le contrôle de la politique étrangère est bien limité. Car le contrôle législatif ne s'applique qu'aux objets qui entrent dans la compétence du pouvoir législatif. Tant que les mesures législatives ne sont pas nécessaires, ce qui est très commun dans la conduite des affaires extérieures, un semblable contrôle n'a pas l'occasion de s'exercer sur les actes du Gouvernement. D'ailleurs, le contrôle législatif ne peut s'exercer qu'après que les actes internationaux ont été déjà accomplis. Les actes législatifs, nécessaires dans ces cas-là, ne sont que les mesures d'exécution et non pas les conditions de validité. Le Parlement peut, dans certaines circonstances, se trouver en présence d'un fait accompli, et la nécessité des mesures législatives ne fournit aucun moyen de se dégager des obligations internationales ou de relever la situation extérieure. Donc, dans la comparaison du système américain avec les systèmes anglais et français, l'étendue du contrôle législatif n'est pas un point essentiel dont on doit tenir compte. La différence fondamentale entre ces systèmes consiste en ce que la base du système américain repose entièrement sur les limitations constitutionnelles au pouvoir exécutif, tandis que les systèmes anglais et français dépendent principalement du contrôle politique. Examinons la valeur pratique de ces systèmes.

Les systèmes anglais et français paraissent être ceux qui prêtent le plus aux critiques. Là le pouvoir exécutif est investi par la Constitution de larges pouvoirs discrétionnaires dans la direction des affaires extérieures. On compte, pour contrôler la politique du Gouvernement, sur le fonctionnement efficace du régime parlementaire où les Ministres sont responsables de leur politique devant le Parlement. Mais ce contrôle politique, quoiqu'il s'exerce effectivement dans les affaires intérieures, semble loin d'être effectif en matière de politique étrangère.

D'abord, le contrôle politique, tout comme le contrôle législatif, ne peut généralement s'exercer qu'après que les actes du Gouvernement ont été déjà accomplis. Alors il n'y aurait plus aucun intérêt à l'exercer, et même on ne serait plus libre de le faire. Sur ce point, l'observation d'un auteur anglais mérite d'être remarquée : « Le Législatif, sans doute, a un contrôle indirect sur l'Exécutif. Le premier peut refuser les crédits pour poursuivre une guerre qu'il n'approuve pas. Il peut renverser du pouvoir le Ministre concluant un traité qu'il considère comme inopportun. Cependant, ce pouvoir ne peut pas toujours être exercé facilement. Autre chose est de désapprouver une guerre, et autre chose de refuser les crédits qu'une déclaration de guerre nécessite. Autre chose est de con-

sidérer un traité comme inopportun et autre chose de censurer le Ministre qui a conclu ce traité. Pour ces raisons, le contrôle que le Parlement, ou que le public, par l'intermédiaire du Parlement, exerce sur la politique étrangère n'est ni aussi direct ni aussi puissant que le contrôle qu'il exerce sur la politique intérieure. Un Ministre des Affaires étrangères qui ne commet pas de grosses fautes ni ne s'aventure pas dans des innovations très hardies, est relativement sûr de l'appui parlementaire (1). » Bien que l'auteur eût pour objet de son observation le fonctionnement du régime parlementaire en Angleterre, sa remarque pénétrante s'applique également bien au système français, où le contrôle politique se base sur un pareil régime.

En second lieu, la nature même des affaires étrangères ne semble pas bien cadrer avec le système de contrôle politique. Sous le régime parlementaire, pour que le contrôle politique s'exerce effectivement sur le Gouvernement, il faut que le Parlement représente l'opinion publique, et qu'il agisse selon la volonté de la majorité. Mais à la différence des affaires intérieures, les affaires extérieures se présentent d'une façon incertaine et complexe. Et la direction des affaires extérieures en général n'est pas, comme dans le cas des affai-

(1) Walpole : *Foreign relations*, p. 116.

res intérieures, réglée par des lois définitives; elle est laissée en grande partie à la discrétion du pouvoir exécutif. Il est donc difficile pour le peuple d'exercer son jugement sur les actes du Gouvernement en ce qui concerne les questions touchant aux affaires extérieures. D'ailleurs, les questions des affaires extérieures généralement n'affectent pas directement les intérêts privés des individus et, par conséquent, le public ne sent pas immédiatement les effets d'une mauvaise politique dans les relations extérieures. Donc il y a indifférence générale en ce qui concerne la politique étrangère. Dans ces conditions, le Parlement n'a pas de stimulant pour intervenir avec vigilance dans la politique étrangère du pays, et le contrôle politique, en cette matière, peut même rester fictif.

En troisième lieu, le fonctionnement normal du Gouvernement parlementaire ne permet pas que le contrôle politique s'exerce d'une manière stricte en matière de politique étrangère. La condition essentielle pour le bon fonctionnement du régime parlementaire, c'est que le Gouvernement ou le Cabinet compte sur l'appui d'une majorité dans le Parlement pour poursuivre sa politique. La majorité donne sa confiance au Cabinet sur l'ensemble de la politique gouvernementale. Il ne lui convient pas d'appuyer le Gouvernement à propos d'une question et d'être en opposition avec lui à propos

d'une autre. Le programme politique des Ministres doit être accepté dans son ensemble (1). Lorsque la majorité dans le Parlement est d'accord avec un Ministère sur la politique générale du pays, il est à peine probable qu'elle doive s'opposer au Gouvernement même au prix d'un changement de Cabinet, simplement parce qu'elle se trouve en désaccord avec le Ministère quant à une ligne particulière de la politique étrangère. Excepté dans les circonstances extraordinaires, la majorité se sent obligée de donner son appui au Gouvernement, même pour une politique étrangère qu'elle n'approuve pas; et souvent elle passe sous silence les fautes que les Ministres ont commises dans la conduite des affaires extérieures, pour cette simple raison qu'elle veut maintenir le Cabinet au pouvoir. Etant donné un tel état de choses, la question des affaires intérieures compte beaucoup plus que la question de la politique étrangère dans la lutte politique. Une faute commise ou une mauvaise politique adoptée dans la direction des affaires extérieures n'est pas considérée, au point de vue parlementaire, comme une raison suffisante pour condamner ou remplacer les Ministres, dont la politique générale relative aux questions intérieures est approuvée par la majorité du Parlement.

(1) Lowell : *Government of England*, Vol. I, p. 355.

Enfin, les procédures parlementaires telles qu'on les voit exister dans les Parlements anglais et français, pour traiter des questions relatives aux affaires extérieures, ne semblent pas favorables à l'exercice efficace du contrôle politique. Pour que les membres du Parlement puissent critiquer les actes du Gouvernement d'une manière courageuse et effective, il est absolument nécessaire que le Parlement soit bien tenu au courant de ce qui se passe dans les relations diplomatiques entre le Gouvernement et les puissances étrangères. Or, comme nous l'avons vu, ni dans le Parlement français, ni dans le Parlement anglais, on ne trouve de procédure au moyen de laquelle on puisse régulièrement tirer du Gouvernement des renseignements précis sur les affaires extérieures. Tenu dans l'ignorance, comment le Parlement peut-il exercer, d'une manière effective, son contrôle sur la politique étrangère du Gouvernement?

Etant donnée l'inefficacité du contrôle politique pour des raisons indiquées plus haut, il n'est pas étonnant que la politique étrangère en Angleterre aussi bien qu'en France ait échappé en grande partie, jusqu'à présent, au contrôle du Parlement. Des alliances ou des arrangements militaires ont été faits, des traités secrets conclus, des actes de guerre poursuivis sans que le Parlement ait été appelé à donner sa sanction; quelquefois il n'en a pas même

eu connaissance. On a assez vu de tels événements avant et pendant la guerre pour qu'il ne soit pas nécessaire d'en donner des exemples. Ce qui prouve l'extrême gravité de ce manque de contrôle en matière de politique étrangère, c'est que partout, dans les deux pays, on s'alarme également de cet état des choses. En Angleterre, nombre de parlementaires, de publicistes et d'hommes d'Etat ont depuis longtemps élevé la voix contre le pouvoir autocratique du Gouvernement dans le domaine de la politique extérieure (1). En France, cette question n'a pas été moins sérieusement discutée (2). Sur le système français, la remarque d'un juriste français est bien significative : « En ce qui concerne l'extérieur, un seul article de notre Constitution nous paraît appeler une réforme, dont nous ne nous dissimulons pas d'ailleurs la gravité, c'est l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics, lequel donne au Président de la République le droit de négocier et de ratifier les traités, exigeant seulement que les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat et ceux qui sont relatifs au droit de propriété des Français à l'étranger soient

(1) Sur ce point, v. notamment : *Democracy and Diplomacy*, by Ponsonby.

(2) V. Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*.

votés par les deux Chambres. Nous croyons que tous les traités avec les puissances étrangères devraient être, sans exception, soumis à la ratification des Chambres. Nous croyons que la politique des traités secrets a fait son temps : elle a eu de trop dangereuses conséquences. On voit bien sans doute, l'intérêt qu'il peut y avoir à maintenir telle alliance secrète; mais il ne faut pas oublier que cette alliance, contractée peut-être à la légère, peut conduire le pays à des complications redoutables, auxquelles il sera trop tard pour se soustraire quand elles se manifesteront. Il nous semble bien que la catastrophe mondiale dont nous sommes les témoins aura pour effet un changement radical dans les procédés de la diplomatie (1). » On propose ainsi de renforcer les limitations constitutionnelles au pouvoir exécutif, parce qu'on n'a plus confiance dans l'efficacité du contrôle politique comme moyen de garantir le pays contre la mauvaise conduite de la politique étrangère.

Le plus grand défaut des systèmes anglais et français c'est qu'ils mettent le Gouvernement en état de faire de la diplomatie secrète. Il est vrai que, dans l'état actuel des relations internationales, une certaine dose de prudence peut être nécessaire

(1) Edmond Villey : *Les Vices de la Constitution française*, p. 121-132.

dans la divulgation des faits dans une certaine phase des négociations diplomatiques, mais la nécessité du secret dans la diplomatie est très souvent exagérée. Etant donné le perfectionnement de l'organisation du service de renseignements et la rapidité des communications, il est impossible de tenir longtemps secret un fait important dans les relations internationales. Un arrangement secret peut être connu du Gouvernement étranger immédiatement après sa conclusion. A cet égard, on peut affirmer que le secret de la diplomatie manque son but. D'ailleurs, l'importance du secret dans la diplomatie n'est pas toujours aussi grande qu'on l'imagine. Il est beaucoup de cas où le secret que le Gouvernement garde vis-à-vis du public n'est pas tout à fait indispensable. On garde le secret simplement en raison de l'habitude bureaucratique de la vieille diplomatie. Comme Bagehot l'a déjà fait remarquer, il vaut mieux que la plus grande partie des secrets de la diplomatie soit divulguée (1). Enfin, la diplomatie secrète est souvent nuisible aux intérêts du pays. Comme l'arrangement international se fait en secret, le peuple est tenu dans l'ignorance en ce qui concerne les obligations qu'il sera un jour appelé à remplir. Quand

(1) Bagehot : *The English Constitution*, 1872. Introduction.

cet événement arrivera, il se trouvera mal préparé pour l'accomplissement de l'engagement national vis-à-vis de l'Etat étranger. Alors le Gouvernement sera embarrassé quant à la bonne voie à suivre et le peuple surpris des événements soudains. Cet état de choses a été bien dégagé par Lord Loreburn, à l'égard de la position du Gouvernement anglais au début de la dernière guerre. Comme il en a fait la remarque, la diplomatie secrète est une diplomatie faible et ineffective (1), car, sous le régime de la diplomatie secrète, le Gouvernement n'est jamais sûr d'avoir l'appui ni du Parlement, ni du peuple, dans l'accomplissement des actes internationaux ou dans la poursuite de sa politique.

Telle est la valeur pratique des systèmes anglais et français qui dépendent du contrôle politique découlant du système parlementaire. Maintenant, examinons le système américain. Dans ce système, quoiqu'il manque de contrôle politique, le contrôle constitutionnel est beaucoup mieux établi que dans les autres systèmes, surtout en matière de traités, les traités devant être sans exception soumis à l'approbation du Sénat.

Le système américain a, sur les systèmes anglais et français, des avantages très importants. D'abord,

(1) Loreburn ; *How the War came*, p. 19-20.

dans le système américain, le contrôle parlementaire s'exerce sur les actes du Gouvernement avant que celui-ci les ait définitivement accomplis vis-à-vis des Etats étrangers. Etant donné l'effet juridique des limitations constitutionnelles sur la validité des actes internationaux, le Parlement des Etats-Unis est dans une meilleure position pour empêcher le Gouvernement d'engager le pays d'une façon légère et aventureuse. Dans les systèmes anglais et français, le Parlement peut souvent condamner la politique du Gouvernement ou même renverser du pouvoir les Ministres sans qu'il puisse, par là, annuler les obligations nationales que le Gouvernement a, de sa seule autorité, contractées vis-à-vis des puissances étrangères. Tandis qu'aux Etats-Unis l'assentiment parlementaire est indispensable même à la validité de presque tous les actes importants du Gouvernement dans les relations extérieures. Ainsi le contrôle parlementaire s'exerce là plus effectivement sur les actes du Gouvernement en ce qui concerne la direction de la politique étrangère. Puis, dans le système américain, les pouvoirs respectifs du Gouvernement et du Parlement en matière des relations extérieures sont précisément délimités par la Constitution. Investi par la Constitution du droit formel de participation à l'accomplissement d'actes internationaux importants, le Parlement des Etats-Unis peut

exercer son contrôle sur la politique étrangère d'une manière plus régulière et plus courageuse que les Parlements anglais et français qui, d'ordinaire, ne peuvent se servir que de ce moyen incertain de mise en jeu de la responsabilité ministérielle. Enfin, il y a, dans le système américain, un autre avantage, le plus important de tous au point de vue du principe démocratique. Dans ce système, le Gouvernement a très peu de chance de pratiquer la diplomatie secrète telle que nous l'avons vue s'exercer constamment et avec liberté dans les chancelleries d'Angleterre et de France. Comme l'assentiment sénatorial est une condition constitutionnelle pour la validité des traités, tous les traités internationaux que le Gouvernement a conclus doivent, sans exception, être soumis au Sénat, ce qui est exclusif du secret. Le pouvoir exécutif des Etats-Unis n'est pas en état de consentir secrètement des engagements internationaux. Un traité proprement dit conclu sans l'avis et le consentement du Sénat ne peut, en aucune façon, lier la nation : c'est simplement un chiffon de papier. Donc il n'est pas étonnant que, depuis l'établissement de la République fédérale, il n'ait jamais été question de traité secret aux Etats-Unis. C'est un fait heureux que les démocraties anglaise et française ne doivent pas manquer de remarquer quand elles comparent leur propre organisation à

l'organisation de la démocratie américaine en ce qui concerne la conduite de la diplomatie étrangère.

Tels sont les mérites du système américain. Mais, par ailleurs, ce système est bien loin d'être parfait; il a également ses défauts, quoique ces défauts-là ne soient pas si graves que ceux des systèmes anglais et français. D'abord, aux Etats-Unis, tout comme en France et en Angleterre, l'initiative de toutes les mesures ou actions diplomatiques dans les relations extérieures appartient exclusivement au pouvoir exécutif. Le Parlement n'ayant pas le droit d'intervenir dans les premières phases de l'action diplomatique du Gouvernement, ce dernier peut bien pousser les choses à tel point que le Parlement ne puisse que reconnaître le fait accompli et donner son appui à la politique du Gouvernement, bien qu'il désapprouve cette politique. Un second défaut du système américain consiste en ce que la condition constitutionnelle d'approbation sénatoriale pour la validité des traités est trop rigide pour que la tâche de conclure les traités puisse être facilement accomplie. Pour l'autorisation à la ratification du traité, la Constitution américaine exige le concours des deux tiers des sénateurs présents. Or, comme Bryce l'a fait justement remarquer, cette nécessité d'une majorité des deux tiers des voix pour la ratification du traité

donne un grand pouvoir à une minorité obstructionniste du Sénat, et augmente le danger que divers incidents de l'histoire de l'Union ont mis en évidence, à savoir que le Sénat, ou une fraction du Sénat, s'occupe de la politique étrangère dans un esprit étroit, sectaire et électoral. C'est ainsi qu'un traité peut être rejeté et le règlement d'une question indéfiniment ajourné (1). Les affaires extérieures du pays peuvent ainsi se trouver tout à fait dans une impasse. L'exemple le plus récent et le plus frappant, c'est le cas du traité de paix de Versailles dont la ratification avec réserve ne fut pas consentie, quoique la résolution de la ratification ait obtenu 49 voix pour et 35 voix contre (2). Il y a un autre défaut dans le système américain. C'est que ce système est illogique quant à la garantie de la légalité des traités. Le traité est déclaré loi suprême du pays. Mais pourquoi n'exige-t-on pas le concours de toutes les branches du pouvoir législatif dans la formation du traité? D'après le système actuel, il y a deux espèces de lois : l'une adoptée selon la procédure régulière de la législation; l'autre faite selon la marche ordinaire de la diplomatie par le Président avec le concours

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 109-110.

(2) Le vote a eu lieu le 19 mars 1920. (V. *American Journal of International Law*, avril 1920, p. 202.)

du Sénat seulement. Cet état de choses semble un peu bizarre et complique la question d'interprétation de la législation. Et quand il s'agit de matières entrant dans la compétence du pouvoir législatif du Congrès, la question est encore plus compliquée. Si un traité touchant ces matières ne peut pas être mis à exécution sans la sanction additionnelle du Congrès, cela donne cette impression que la force légale du traité, contrairement à la loi proprement dite, est limitée et conditionnelle, ce qui semble en contradiction avec les dispositions de la Constitution. D'autre part, si un semblable traité peut être, de sa seule autorité, mis à exécution, le pouvoir qui est chargé de conclure les traités peut facilement faire des empiètements sur le pouvoir législatif du Congrès. L'une ou l'autre solution sont également contre la bonne logique (1).

Vu dans son ensemble, le système américain, comparé aux systèmes anglais et français, est plus conforme au principe démocratique. Il est vrai qu'en vertu de sa prérogative de diriger la diplomatie et en vertu du pouvoir qu'il possède de prendre les mesures militaires, le Président des Etats-Unis se trouve en état d'exercer une très grande influence sur l'orientation des relations ex-

(1) Comme nous l'avons vu, la première solution semble être celle que la pratique constitutionnelle des Etats-Unis a admise jusqu'à présent.

térieures du pays. Et, en conséquence, il ne manque pas aux Etats-Unis d'esprits qui critiquent vivement le pouvoir autocratique du Président, dans le domaine de la politique étrangère (1). Néanmoins, les représentants du peuple américain possèdent plus de pouvoirs effectifs pour empêcher le Gouvernement d'engager, de sa propre volonté, la nation vis-à-vis des Etats étrangers, ou de lancer le pays dans une politique aventureuse contre les sentiments ou les traditions nationales. En tous cas, le système américain est relativement plus sûr pour la démocratie, car il donne peu de chance pour la réalisation des politiques aventureuses qu'un chef du pouvoir exécutif ambitieux et sans scrupules peut tenter (2). Sur ce point, Bryce a fait l'observation suivante qui est bien convaincante : « C'est le mérite du système de contrôle sénatorial qu'il a eu la tendance, en décourageant l'exécutif de faire des projets qui peuvent n'aboutir à rien, de diminuer le goût pour les entreprises extérieures, et de sauver le pays du danger d'être pris dans un réseau d'alliances, de protectorats, de

(1) Barthélemy : *Démocratie et Politique étrangère*, p. 139 et 140.

(2) Jèze : « Approbation des Traités aux Etats-Unis. » (*Revue de Droit public*, 1904, p. 474-475.)

responsabilités de toutes sortes au delà de ses frontières » (1). Si, un jour, une autre grande démocratie se trouve obligée de faire un choix, pour le contrôle de la politique étrangère de son propre Gouvernement, entre les systèmes anglais, français et américain, nous ne doutons pas qu'elle coure moins de risques en choisissant le système américain.

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 109.

CHAPITRE VI

**La Société des Nations et le contrôle parlementaire
de la politique étrangère**

Les destinées de la Société des Nations telle qu'elle existe à présent sont encore incertaines. Non seulement une des plus grandes démocraties, la République américaine, ne fait pas encore partie de la Société, mais aussi les pouvoirs de la Société ne s'exercent pas, jusqu'à présent, d'une manière effective vis-à-vis de ses membres actuels. Etant donné cet état de choses, on peut dire qu'il serait prématuré de se former une idée définitive de l'influence que la Société des Nations exercera sur l'organisation et la conduite de la politique étrangère des divers pays démocratiques.

Cependant, tout espoir dans cette organisation internationale n'est pas perdu. Il se peut que le jour ne soit pas loin où la Société des Nations commencera à fonctionner normalement et que le Pacte de la Société qui a été établi dans le Traité de Versailles deviendra, pour les nations du monde, la règle fondamentale de conduite dans les relations internationales. Dans cette hypothèse, les

questions suivantes se posent : Quel sera l'effet du fonctionnement de cette Société sur l'organisation de la démocratie en ce qui concerne la politique étrangère ? Que deviendra alors le contrôle du Parlement en cette matière ? Ce sont d'importantes questions qu'on ne peut pas laisser à l'écart, lorsqu'il s'agit d'aborder, dans son ensemble, l'examen de ce grand problème du contrôle parlementaire de la politique étrangère.

Dans le Pacte de la Société des Nations qui fut adopté le 28 avril 1919, dans la séance plénière de la Conférence de la Paix, et qui, depuis, fait partie intégrante du Traité de Versailles, se trouvent nombre de dispositions qui affectent particulièrement la conduite des relations extérieures des diverses nations. Indiquons-les l'une après l'autre (1).

D'abord, dans le préambule du Pacte, on renonce à la pratique traditionnelle de la diplomatie secrète en proclamant ce principe : D' « entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur ».

Dans l'article 8, les membres de la Société reconnaissent la nécessité de la réduction des armements nationaux.

(1) V. Georges Scelle : *Le Pacte des Nations*. (Documents n° III, p. 431-446.)

Dans l'article 10, la Société des Nations garantit l'intégrité et l'indépendance politique de ses membres contre toute agression extérieure. « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir, contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

L'article 11 déclare le principe de la solidarité des nations en ce qui concerne l'intérêt qu'elles ont à prévenir toute guerre : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétaire Général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société. »

Dans l'article 12, on proclame l'obligation des membres de la Société de recourir à la procédure de l'arbitrage ou à celle de la conciliation pour régler les différends s'élevant entre eux, et de ne pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil. Puis l'article 13 déclare

l'obligation des membres d'exécuter de bonne foi les sentences rendues et de ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. L'article 15 déclare l'obligation des membres de ne pas recourir à la guerre contre aucune des parties qui se conforment aux conclusions du rapport du Conseil, lorsque le rapport du Conseil chargé de régler le différend est accepté à l'unanimité. En ce qui concerne les différends entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun ne l'est, l'article 17 stipule qu'en tel cas, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil.

Dans l'article 16, les membres de la Société se chargent d'une obligation internationale de nature très grave dans le cas où les engagements du Pacte seront violés par l'un d'entre eux. « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux du membre de la Société en rup-

ture du Pacte et à faire cesser toutes les communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société. » Le même article impose aux membres l'obligation de se prêter un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux, par l'Etat en rupture du Pacte, et de prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

L'article 18 stipule que tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétaire et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

L'article 19 confère à l'Assemblée le droit d'inviter, de temps à autre, les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Dans l'article 20, les engagements internationaux incompatibles avec le Pacte sont déclarés nuls et sans effet. « Les membres de la Société reconnais-

sent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toute obligation ou entente incompatible avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables. Si, avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations. »

Ces dispositions-là constituent d'importantes limitations que la Société des Nations apporte à la liberté d'action des diverses nations dans la conduite des relations extérieures. Ainsi, en matière de représentation extérieure, la limitation consiste en ce que le Gouvernement de tout pays doit observer le principe de la diplomatie ouverte, et il a l'obligation de recourir à l'arbitrage ou à l'examen du Conseil chaque fois qu'un différend s'élève entre lui et un autre Gouvernement. De même en ce qui concerne la question de guerre et de paix, le droit du Gouvernement national de prendre des décisions ou des mesures est encore limité sous divers rapports. D'abord, les limites des armements nationaux, une fois fixées, ne peuvent pas être librement dépassées. Puis il est des cas où un Etat ne doit recourir à la guerre ou commencer la guerre qu'après l'expiration d'un certain délai. Il y a également des cas où l'état de guerre existe automatiquement entre un Etat et les autres membres de

la Société. Dans le cas d'une guerre entre la Société entière et un Etat, le membre de la Société ne peut pas conserver une politique de neutralité; il n'est pas question du droit de neutralité en ce cas. Enfin en matière de traités, il n'y a plus de droit absolu pour un Etat de conclure des engagements avec d'autres puissances. Non seulement tout traité doit être enregistré au Secrétariat de la Société, ce qui rend impossible la conclusion internationalement valable des traités secrets, mais aussi tout traité incompatible avec les termes du Pacte est considéré comme nul et sans effet.

Par là, on voit bien dans quelle mesure le fonctionnement de la Société des Nations peut affecter la conduite de la politique étrangère des diverses nations. Reste encore la question de savoir ce que, dans ces conditions, deviendra le droit de contrôle que le Parlement exerce sur le Gouvernement en cette matière.

Au point de vue de ses effets sur le contrôle parlementaire de la politique étrangère, l'organisation de la Société des Nations peut être regardée sous deux aspects différents. D'une part, la Société peut être considérée comme défavorable à ce contrôle parlementaire. Le Pacte de la Société impose à ses membres certaines obligations internationales qui priment le droit suprême de la Nation. Devant ces obligations internationales, le Parlement national

aura des difficultés à exercer son droit de dire le dernier mot, relativement à certaines questions graves de relations extérieures. La plus grave de ces obligations est celle qui est imposée par l'article 10 et l'article 16 du Pacte. D'après l'article 10, les membres s'engagent non seulement à respecter, mais aussi à préserver contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société, et en cas d'agression ou de menace d'agression, ils seront obligés d'agir suivant l'avis du Conseil. Or, le Conseil est composé de représentants des Gouvernements. Quand le Conseil aura décidé, en ce cas-là, de prendre une grave mesure quelconque, c'est que les divers Gouvernements dont les représentants siègent au Conseil l'ont décidé, et les Parlements n'ont aucune part dans une telle décision. Il s'ensuit qu'un Etat peut être obligé de prendre part à une grave action coercitive ou même à une guerre internationale sans que son Parlement puisse exercer son droit constitutionnel relatif à la déclaration de guerre. C'est ce qui a soulevé les plus grandes objections aux Etats-Unis, où le droit de déclarer la guerre appartient au Congrès (1). D'après l'article 16, les membres de la Société doivent immédiatement rompre toute relation avec un autre

(1) David Jayne Hill : « The Senator's service to the Nation. » (*North American Review*, janv. 1920, p. 1-16.)

membre qui recourt à la guerre contrairement aux engagements du Pacte, et ils doivent également faciliter, à travers leur territoire, le passage des forces de tout membre qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. Ainsi, en cas de violation du Pacte, l'obligation s'impose automatiquement à tout membre de proclamer le blocus contre l'Etat délinquant, et il doit mettre son territoire à la disposition de la Société pour faciliter l'action commune contre cet Etat. En d'autres termes, en ce cas, aucun membre n'est en droit de maintenir sa neutralité; tous seront en guerre contre l'Etat délinquant ou en rupture de relations avec lui.

Ainsi, par suite de ces dispositions du Pacte, la grave décision de guerre ou de paix ne reste plus dans son intégrité entre les mains du Gouvernement national : elle s'impose du dehors. En cette matière, le Parlement n'est plus libre de prendre une attitude indépendante lorsqu'il est appelé à remplir les obligations internationales déjà acceptées dans le Pacte. Son droit de contrôle peut ainsi devenir fictif. En ce sens, on peut dire que le fonctionnement de la Société des Nations est défavorable à l'exercice du contrôle parlementaire sur la politique étrangère.

D'autre part, il y a un autre aspect du Pacte de la Société des Nations qui peut être considéré

comme favorable à l'exercice de ce contrôle du Parlement. Jusqu'à présent, un des plus grands obstacles à l'exercice du contrôle par le Parlement en matière de politique étrangère dans la plupart des pays consiste en ce fait que dans ces pays-là on a l'habitude de faire de la diplomatie secrète et que, par conséquent, une grande partie des affaires extérieures échappe à la connaissance du Parlement. Or, à cette mauvaise politique, le Pacte de la Société apporte un grand remède. Il proclame, dans son préambule, le principe de la diplomatie ouverte; l'article 18 établit la nécessité de l'enregistrement des traités au Secrétariat, ce qui est incompatible avec la pratique des actes secrets. Grâce à l'existence de ces dispositions, les Gouvernements des divers pays seront obligés de faire de la diplomatie au grand jour et à abandonner la vieille pratique des traités secrets (1). Avec la disparition de la diplomatie secrète, les actes du Gouvernement dans les relations extérieures se trouveront plus susceptibles d'être portés à la connaissance du Parlement. Cela facilite d'autant plus au Parlement l'exercice de son contrôle de la politique étrangère du pays (2).

(1) Pollock : *League of Nations*, p. 161.

(2) On a déjà commencé l'enregistrement des traités au secrétariat conformément à l'article 18 du Pacte. Un

Tels sont les divers effets que le fonctionnement de la Société des Nations peut produire sur le contrôle parlementaire de la politique étrangère. Sans doute, l'effet favorable à l'exercice de ce contrôle est ce qu'on s'attend à voir se produire dans l'organisation de la Société des Nations. Mais, au point de vue du principe démocratique, il semble regrettable qu'à côté de l'effet favorable, la Société des Nations soit susceptible de produire aussi un effet défavorable à l'exercice de ce contrôle parlementaire.

Cependant, à cet état de choses, le remède ne manque pas absolument. On peut démocratiser la composition des organes de la Société en y faisant entrer les représentants du Parlement plutôt que du Gouvernement et ainsi mettre en harmonie la décision de la Société avec les sentiments du Parlement des diverses nations membres de la Société. Ou bien on doit permettre au Parlement de participer, d'une manière plus directe, à la direction des affaires extérieures et ainsi faire agir l'influence du Parlement indirectement sur la décision des organes de la Société, notamment du Conseil,

certain nombre de traités ainsi enregistrés a été publié dans le *Journal Officiel de la Société des Nations*. (*Recueil des Traités*, supplément du *Journal Officiel de la Société des Nations*, septembre 1920).

si le pays y est représenté. Sous cette réserve, on peut affirmer que le fonctionnement de la Société des Nations n'est point incompatible avec le contrôle parlementaire de la politique étrangère; au contraire, le Pacte de la Société des Nations peut, sous divers rapports, servir à faciliter ce contrôle:

CONCLUSION

A la fin de notre étude sur le contrôle parlementaire de la politique étrangère, nous nous permettons de conclure que parmi les trois systèmes que nous avons examinés, aucun ne peut être considéré comme parfait au point de vue du principe démocratique, et qu'un système plus rigoureux et plus logique s'adaptant mieux aux conditions nouvelles nées de l'institution de la Société des Nations, doit être établi.

Il nous semble qu'il y a au moins trois conditions essentielles à observer quand il s'agit de formuler un tel système de contrôle parlementaire. Premièrement, ce système ne doit, en aucune façon, dépendre du contrôle politique découlant du régime parlementaire; il doit se baser entièrement sur les limitations constitutionnelles apportées au pouvoir exécutif au profit du Parlement. En second lieu, dans ce système, le contrôle constitutionnel ne doit pas être établi au profit d'une seule des Chambres du Parlement, ni exiger pour la validité des actes

internationaux une majorité de voix tellement excessive qu'une minorité des membres puisse facilement faire arrêter les affaires extérieures du pays. Il faut que ce contrôle constitutionnel soit exercé conjointement par toutes les branches du Parlement, avec le concours d'une majorité ordinaire des membres de chaque Chambre. La troisième condition consiste en ce que le Parlement doit être en état d'intervenir directement dans la direction des affaires extérieures. A cette fin, un organe permanent du Parlement, composé de représentants des deux Chambres, doit être établi et continuer à siéger même en dehors des sessions législatives. Cet organe ou Commission vraiment permanente des affaires étrangères doit être investi du droit d'examiner tous les documents diplomatiques et de présenter vis-à-vis du Gouvernement ses opinions sur les instructions importantes à envoyer aux représentants diplomatiques à l'étranger, sur les conditions des négociations avec d'autres puissances et sur toutes les mesures militaires à prendre en vue d'opérations dans les pays étrangers.

Pour établir un système vraiment effectif de contrôle parlementaire sur la politique étrangère, la nécessité de la première condition indiquée plus haut saute aux yeux. L'expérience des systèmes anglais et français pour démontrer qu'on aura tort

de compter principalement sur l'efficacité du contrôle politique qui peut être dans certaines circonstances tout à fait illusoire. Le contrôle du Parlement ne peut pas être effectif sans cette garantie constitutionnelle que tous les actes du Gouvernement en matière de politique étrangère, notamment les déclarations de guerre, les conclusions de paix et la ratification des traités, exigent l'assentiment préalable du Parlement.

Cependant, dans l'établissement des limitations constitutionnelles au pouvoir exécutif en matière de politique étrangère, on doit éviter le défaut du système américain. Toutes ces limitations doivent être établies au profit des deux Chambres du Parlement. Exiger le concours d'une trop grande majorité des membres d'une seule Chambre pour la validité des actes internationaux, serait rendre le système de contrôle non seulement illogique, mais aussi presque impraticable dans un pays aux relations extérieures complexes exigeant la solution rapide des questions diplomatiques. Voilà ce qui justifie la deuxième condition.

La troisième condition demande une explication plus convaincante. De prime abord, il semble que tant que la sanction des Assemblées législatives est constitutionnellement nécessaire pour la validité des actes du Gouvernement dans toutes les branches des affaires extérieures, le contrôle parlemen-

taire peut bien s'exercer effectivement sur la politique étrangère du pays. En d'autres termes, les limitations constitutionnelles apportées au pouvoir exécutif suffisent pour mettre le Parlement en état d'exercer un contrôle effectif sur le Gouvernement dans la direction de la diplomatie étrangère. Cependant, la conduite des affaires extérieures est trop compliquée pour qu'une solution aussi simple soit suffisante pour constituer un contrôle effectif du Parlement en cette matière. Si on laisse au pouvoir exécutif une pleine liberté d'action dans l'initiative et la direction des actions diplomatiques, ce qui est le cas à présent dans presque tous les pays, le Gouvernement pourra pousser les choses à un tel point qu'il serait trop tard pour que le Parlement pût porter remède à une grave situation extérieure et arrêter la politique aventureuse du Gouvernement. Dans de telles circonstances, il se trouverait obligé de s'incliner devant le fait accompli et de sanctionner, peut-être malgré lui, l'acte du Gouvernement. Le droit de contrôle que le Parlement possède en matière de politique étrangère peut être ainsi rendu illusoire. D'ailleurs, lorsque la Société des Nations fonctionnera normalement et d'une manière effective, les diverses nations membres de la Société devront remplir de temps à autre les obligations internationales imposées par

la Société. Le Parlement national aura alors de la difficulté à exercer librement son droit de contrôle surtout en ce qui concerne la déclaration de guerre ou la décision relative à d'autres graves mesures coercitives dans les relations extérieures. Un des moyens les plus effectifs pour remédier à cette situation défavorable est d'associer le Parlement dans la direction de la marche des affaires diplomatiques au pouvoir exécutif qui seul est représenté au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations. De cette façon, la voix du Parlement pourra indirectement se faire entendre dans la Société lorsque d'importantes décisions devront être prises. On peut donc proposer la création d'un organe représentatif du Parlement qui siégerait d'une manière permanente et posséderait le droit effectif d'intervention vis-à-vis du Gouvernement relativement à la direction des affaires extérieures. Ce qui prouve qu'une telle organisation ne sera pas tout à fait impraticable, c'est que non seulement la création d'un semblable organe a été constamment suggérée d'une façon plus ou moins sérieuse par d'éminents auteurs anglais, tels que Sidgwick (1),

(1) Sidgwick : *Elements of Politics*, 1891, p. 439.

Bryce (1), Sidney Low (2) et Ponsonby (3), mais aussi cette suggestion s'est déjà réalisée dans la Constitution nouvelle de l'Empire allemand (art. 35 de la Constitution) (4).

Telles sont les grandes lignes dans lesquelles on doit chercher la solution de ce grand problème du contrôle parlementaire sur la politique étrangère. Il importe d'ajouter que la question de politique étrangère attire plus que jamais l'attention sérieuse des démocraties. Jusqu'à présent, le Parlement a, en général, manqué à son devoir en ce qui concerne l'exercice du contrôle en cette matière. Le discrédit du Parlement semble partout devenir de plus en plus significatif. Il n'est pas absolument impossible qu'un jour le peuple préfère avoir une action directe et soumettre la politique étrangère

(1) Bryce : *Loc. cit.*, p. 222. « The only way of restricting this authority (of the executive) would be to create a small foreign affairs committee of the legislature and to empower it to sit when the latter was not sitting. »

(2) Sidney Low : *Governance of England*, p. 303-305.

(3) Ponsonby : *Democracy and Diplomacy*, p. 85-90.

(4) Dubois : *La Constitution de l'Empire allemand*, p. 42. Ce qui est significatif à cet égard, c'est que M. Giolitti, premier ministre de l'Italie, interviewé au mois de mai 1920 par la *Tribuna*, a également déclaré qu'il fallait instituer au Parlement des commissions permanentes de contrôle sur la politique étrangère.

à son contrôle immédiat. Toutefois, tant que cette possibilité n'est pas réalisée, tant que le système de Gouvernement représentatif, tel qu'il prévaut jusqu'à présent, est reconnu comme le système normal de la démocratie, le seul moyen pratique qu'on puisse envisager pour assurer une direction démocratique de la politique étrangère du pays est la reconstruction ou le renforcement du contrôle du Parlement.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Lu et approuvé :

Le Président,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur
de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON : The Ratification of treaties with reservations, dans *American Journal of International Law*, july 1919.
- ANSON : Law and Custom of the Constitution, 3 vol., Londres, 1919.
- ATHERLEY-JONES : Treaty-Making Power of the Crown, dans *Transactions of Grotius Society*, Londres, 1919.
- BAGEHOT : British Constitution, Londres, 1872.
- BARTHÉLEMY : *Démocratie et Politique étrangère*, Paris, 1917.
- Le Gouvernement de la France, Paris, 1919.
- Le Rôle du Pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, Paris, 1907.
- BLACKSTONE : Commentaries on the Law of England.
- BRYCE : American Commonwealth, 2 vol., New-York, 1919.
- BURGESS : Political Science and Constitutional Law, 2 vol., Boston, 1893.
- CHAMBRUN : Le Pouvoir exécutif des Etats-Unis, Paris, 1896.
- CLUNET : « Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques », dans le *Journal de Droit International Privé*, 1880.
- COURTNEY : Working Constitution of the United Kingdom, Londres, 1904.
- CRANDALL : Treaties, their making and enforcement, New-York, 1916.

- DESPAGNET : Essai sur les Protectorats, Paris, 1896.
- Les Difficultés internationales venant de la Constitution de certains pays, dans *Revue du Droit international public*, T. II, 1895.
- DAVIS : Treaty-Making Power in the United States, Londres, 1920.
- DICEY : Introduction à l'Etude de Droit constitutionnel, édition française, Paris, 1920.
- DUGUIT : Traité de Droit constitutionnel, 2 vol., Paris, 1911.
- DARESTE : Les Constitutions modernes, 2 vol., Paris, 1910.
- DUBOIS : La Constitution de l'Empire allemand, Paris, 1919.
- ESMEIN : Eléments de Droit constitutionnel français et comparé, Paris, 1914.
- FRANQUEVILLE : Le Parlement et le Gouvernement britannique, 3 vol., Paris, 1887.
- HAMILTON : Le Fédéraliste, édit. française par Jèze, Paris, 1902.
- HERVIEU : Les Ministres, leur rôle et leurs attributions, Paris, 1893.
- JÈZE : Du rôle des Chambres dans l'approbation ou l'exécution des traités internationaux d'après la Constitution des Etats-Unis, dans *Revue de Droit public*, 1904.
- Les Traités secrets, dans *Revue de Droit public*, 1912.
- LABAND : Le Droit public de l'Empire allemand, édition française, 6 vol., Paris, 1900-1904.
- LOCKE : Two Treatises of Government.
- LOW : Governance of England, Londres, 1914.
- LOREBURN : How the War Came, Londres, 1919.
- LOWELL : Government of England, 2 vol., Londres, 1914.
- MÉRIGNAC : Traité de Droit public international, 3 vol., Paris, 1912.
- MICHON : Les Traités internationaux devant les Chambres, Paris, 1901.
- MOORE : Treaties and Executive agreements, dans *Political Science quarterly*, 1905.

- MONTESQUIEU : Esprit des Lois.
- MOREAU et DELPECH : Les Règlements des Assemblées législatives, 2 vol., Paris, 1906-1907.
- NYS : Le Droit international, 3 vol., Paris, 1912.
- PIERRE : Traité de Droit politique, électoral et parlementaire, Paris, 1910.
- POLLOCK : League of Nations, Londres, 1920.
- PONSONBY : Democracy and Diplomacy, Londres, 1915.
- RENAULT : De la Conclusion des Traités internationaux, dans *Le Droit* du 26 mai 1880.
- ROUSSEAU : Lettres écrites de la Montagne.
- SAINT-CROIX : De la Déclaration de guerre et de ses effets immédiats, Paris, 1892.
- SCELLE : Le Pacte des Nations, Paris, 1919.
- SIDGWICK : Elements of Politics, Londres, 1891.
- STORY : Commentaries on the Constitution, 2 vol., Boston, 1905.
- TAFT : Our Chief magistrate and his powers, New-York, 1916.
- TODD : Parliamentary Government in England, 2 vol., Londres, 1892.
- Treatment of International questions by Parliaments in European Countries, the United States, etc. (Miscellaneous, n° 5, 1912.)
- VILLEY : Les vices de la Constitution française, Paris, 1918.
- WHARTON : Digest of International Law, 3 vol., Washington, 1887.
- WILLOUGHBY : The Constitutional Law of the United States, 2 vol., New-York, 1910.
- WILSON : Congressional Government, Boston, 1914.
- WALPOLE : Foreign Relations, Londres, 1882.

TABLE ALPHABÉTIQUE

- Actes internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, p. 10.
Affaire du Trent, p. 44.
Alliance franco-russe, p. 128, 166, 168.
Amendements au traité, en France, p. 170; aux Etats-Unis, p. 244.
Anson, p. 50, 68, 72, 93.
Arbitrage international, p. 73, 297.
Army act, mutiny act, p. 75-79.
Arrangement franco-anglais 28 juin 1919, p. 62.
Articles of war, p. 78.
- Bill of Rights, p. 77.
Blackstone, p. 49, 54, 93, 95.
Blue Books, p. 113.
Bryce, p. 93, 104, 214, 223, 233, 252, 261, 265, 269, 289, 292, 312.
- Chef de l'Etat, prérogatives, p. 113; rôle, p. 128, 211-212.
Chambre des Lords (House of Lords), influence morale, p. 100.
Cockburn, p. 65.
Commission des affaires étrangères, en Allemagne, p. 15; en Angleterre, p. 100; en France, p. 188-189; aux Etats-Unis, p. 242; nécessité d'une commission permanente, p. 308, 311.
Compétences législative et financière, p. 25, 263.

Conclusion de traités, dispositions constitutionnelles, p. 32; dispositions caractéristiques aux Etats-Unis, p. 235-238.

Conclusion de paix, approbation formelle en France, p. 147-149.

Confédération suisse, p. 14.

Constitutions contemporaines, droit de guerre, p. 55, 135-137.

Constitution fédérale des Etats-Unis, Convention de 1787, p. 213-214; 225-227; 233-234.

Constitution de la Troisième République, traits caractéristiques, p. 130.

Constitution nouvelle allemande, p. 14, 312.

Continuité de la politique étrangère, p. 110.

Convention anglo-française 1904, p. 68.

Convention de la Haye, p. 183.

Conversations navale et militaire, p. 52.

Déclaration de guerre, condition constitutionnelle en France, p. 138; convention de la Haye, p. 139; procédure d'approbation, p. 145; aux Etats-Unis, p. 227; dans la Société des Nations, p. 302.

Déclaration de Londres, p. 84, 88.

Defence of the Realm act, p. 79.

Démocraties modernes, p. 1, 27, 312.

Despagnet, p. 34, 164, 222.

Dicey, p. 47, 93.

Echange de notes, p. 11, 258.

Edouard VII, politique d'encerclement, p. 46.

Entente cordiale, p. 121.

Esmein, p. 59, 116, 153, 158, 163.

Expédition des Boxers 1900, p. 141, 176, 231; protocole de Pékin, p. 258.

- Fédéraliste, p. 23, 236.
Foreign Minister, p. 38-39.
Foreign office vote, p. 100-101.
Forme de l'approbation de traités, en France, p. 170.
Formes de sanction parlementaire de traités, en Angleterre, p. 85, 88-90.
- Gladstone, p. 66-67.
Gouvernement présidentiel, p. 27, 205.
Guerre avec la Chine, p. 97.
Guerre de 1914, p. 46, 79, 138, 229.
Guerre russo-japonaise, p. 139.
- Hamilton, p. 22, 63, 225.
Harcourt, p. 66, 67.
- Influence royale, p. 47-48.
Impeachment, p. 94, 274.
Instabilité des ministres, en France, p. 203.
- Livre jaune, p. 202.
Locke, p. 17.
Lowell, p. 40, 45, 113.
- Martens, p. 35.
Mesure d'exécution, p. 34, 277.
Ministre des affaires étrangères, en France, p. 117-121, en autres pays, p. 118.
Montesquieu, p. 18.
- Nature de contrôle parlementaire, p. 32-33.
Nature juridique du traité, en Angleterre, p. 81; en France, p. 185, 190; aux Etats-Unis, p. 262, 267-272, 291.
Négociation de traités, en France, p. 151; aux Etats-Unis, p. 239.

- Pacte de la Société des Nations, p. 232, 295.
Palmerston, p. 42, 43, 44.
Premier ministre d'Angleterre, p. 40.
Président, de la République française, p. 116-117; des
Etats-Unis, p. 206, 209, 217, 225, 261.
Président du Conseil des Ministres, p. 121, 123-125.
Procédés de contrôle politique, en Angleterre, p. 99-103;
en France, p. 189-194.
Protectorat, p. 163-165.
- Question de Slesvig-Holstein, p. 45.
- Ratification de traités, p. 34; en France, p. 152; aux
Etats-Unis, p. 248-249.
Reconnaissance du gouvernement, p. 12, 53, 96-97.
Régime parlementaire, p. 27, 41, 276, 278, 307.
Réserves au traité, aux Etats-Unis, p. 245-247.
Renault, p. 153.
Représailles, p. 142.
Reine Victoria, p. 42, 43, 44, 46.
Responsabilité ministérielle, sanction, p. 94-95.
Roi d'Angleterre, prérogatives, p. 9, 41, 54, 58, 80, 91.
Rousseau, p. 19.
Rule of Law, p. 77.
- Secret, nécessité dans la diplomatie, p. 30, 285.
Secretary of State des Etats-Unis, p. 207, 243.
Sénat des Etats-Unis, ratification de traités, p. 216, 235,
241, 243, 255, 260.
Séparation des pouvoirs, p. 21.
Société des Nations, p. 221, 295, 306.
Souveraineté législative, p. 72.
Souveraineté nationale, p. 24.
State Department, p. 207-208, 256.
Story, p. 226, 237, 239.
Systèmes légaux, p. 81, 267-269.

Taft, p. 240, 249, 230, 260.

Tocqueville, p. 49.

Todd, p. 93, 95, 98.

Traité de paix de Versailles, p. 56, 80, 154, 248, 250, 256, 260, 290.

Traité d'alliance, p. 166, 179.

Traité politique, p. 166.

Traité secret, en France, p. 167-169; aux Etats-Unis, p. 237, 288; sous la Société des Nations, p. 304.

Transfer de territoires, en Angleterre, p. 64-65; en France, p. 162-163.

Valeur juridique du contrôle constitutionnel, p. 34-35.

Vote de censure, en Angleterre, p. 103.

Vote de confiance, en France, p. 189-190.

Washington, p. 240, 231.

Wilson, p. 220-221, 230, 231, 255-256.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	7

CHAPITRE PREMIER

*Aperçu théorique sur le rôle de l'Assemblée législative
en matière de politique extérieure.*

SECTION I : Base juridique de la participation du Par- lement à la politique extérieure.	17
---	----

SECTION II : Le Caractère du rôle de l'Assemblée dans la participation à la politique étrangère.	29
---	----

CHAPITRE II

*Le Contrôle parlementaire de la politique étrangère
en Angleterre.*

SECTION I : Organisation du Pouvoir exécutif en ma- tière de relations extérieures.	37
--	----

SECTION II : Le Contrôle constitutionnel.	49
---	----

<i>Paragr. 1. — La Représentation extérieure.</i>	50
---	----

<i>Paragr. 2. — Déclaration de guerre et conclusion de paix.</i>	54
--	----

<i>Paragr. 3. — La Conclusion des traités.</i>	58
--	----

SECTION III : Le Contrôle législatif.	71
---	----

SECTION IV : Le Contrôle politique.	92
---	----

CHAPITRE III

*Le Contrôle parlementaire de la politique étrangère
en France.*

SECTION I : Organisation du Pouvoir exécutif en ma- tière de relations extérieures.	115
--	-----

SECTION II : Le Contrôle constitutionnel.	130
---	-----

<i>Paragr. 1. — La Représentation extérieure.</i>	131
---	-----

	Pages
Paragr. 2. — Déclaration de guerre et conclusion de paix.	135
Paragr. 3. — La Conclusion des traités.	150
SECTION III : Le Contrôle législatif.	172
SECTION IV : Le Contrôle politique.	186

CHAPITRE IV

Le Contrôle parlementaire de la politique étrangère aux Etats-Unis.

SECTION I : Organisation du Pouvoir exécutif en matière de relations extérieures.	205
SECTION II : Le Contrôle constitutionnel.	213
Paragr. 1. — La Représentation extérieure.	217
Paragr. 2. — Déclaration de guerre et conclusion de paix.	225
Paragr. 3. — La Conclusion des traités.	233
SECTION III : Le Contrôle législatif.	262
SECTION IV : Le Contrôle politique.	273

CHAPITRE V

Comparaison de la valeur pratique des systèmes anglais, français et américains.	275
--	-----

CHAPITRE VI

La Société des Nations et le Contrôle parlementaire de la politique étrangère.	295
CONCLUSION.	307
BIBLIOGRAPHIE.	315
TABLE ALPHABÉTIQUE.	319

IMPRIMERIE V. POLGAR

33, Rue Lacépède, Paris V^e

Téléphone : Gobelin 52-88
